विश्व की प्रमुख शासन-प्रणालियाँ
(MAJOR GOVERNMENTS OF THE WORLD)

(इंगलैण्ड, अमेरिका, सोवियत रूस तथा स्विटजरलैण्ड)
(ENGLAND U S A U S.S R & SWITZERLAND)

ADVANCE COPY
Meant to Consideration
NOT FOR SALE

लेखक
आर एल सिंह,
एम ए (राजनीति) एम ए (इतिहास)
एल एल बी, एल टी, आर ई एस
अध्यक्ष राजनीतिशास्त्र विभाग,
राजकीय स्नातकोत्तर महाविद्यालय, सीकर (राज०)

लक्ष्मी नारायण अग्रवाल
पुस्तक प्रकाशक, आगरा-3

प्रकाशक
लक्ष्मीनारायण अग्रवाल
पुस्तक प्रकाशक एव विक्रेता,
हास्पीटल रोड, आगरा-3

प्रथम सस्करण 1974

मूल्य पन्द्रह रुपये मात्र

मुद्रक
हरीहर प्रेस
मोतीकटरा आगरा-3
(हरी कम्पोजिंग हाउस द्वारा कम्पोज)

दो शब्द

संविधान सार्वजनिक हितों की पूर्ति है। यह साध्य भी है और साधन भी। संविधान एक पवित्र दस्तावेज होता है। शक्तियों मे सन्तुलन तथा शक्तियों की सीमाए संविधान द्वारा निश्चित की जाती हैं। संविधान सामाजिक गतिशीलता का द्योतक होता है। वह सामाजिक प्रगति का मानक होता है। वह सामाजिक परिवर्तनो का दर्पण है। संविधान जन भावनाओ का मूर्तरूप है। यह एक शासन की पद्धति है। संविधानो का विवेकपूर्ण तुलनात्मक अध्ययन संविधान की प्रकृति एव उसकी स्वस्थ परम्परा को समझने के लिए अपेक्षित है।

राष्ट्र भाषा मे इस विषय पर अन्य पुस्तकें भी लिखी गई हैं और यह पुस्तक भी उसी दिशा मे एक क्षुद्र प्रयास है। इसमें सरल एव बोधगम्य भाषा का प्रयोग करके विषय की जटिलता को कम करके उसे हृदयग्राही बनाने का प्रयास किया गया है। विद्यार्थी वर्ग की कठिनाइयो को ध्यान मे रखकर पुस्तक की रचना की गई है। विषय सामग्री को तुलनात्मक ढग से प्रस्तुत किया गया है। वर्तमान पुस्तक मे ब्रिटेन, अमेरिका, सोवियत रूस तथा स्विटजरलैण्ड आदि देशों के संविधानो का उल्लेख किया गया है। विविध संविधानो का तुलनात्मक विवेचन प्रस्तुत करना लेखक का प्रमुख ध्येय रहा है।

मैं उन समस्त लेखको के प्रति आभारी हू जिनकी पुस्तको से विविध उद्धरण वर्तमान पुस्तक मे लिए गये हैं। पुस्तक की सफलता उन विद्यार्थियो के हाथो मे ही निहित है जिनके लिए यह लिखी गई है। प्रतियोगी परीक्षाओ मे सम्मिलित होने वाले परीक्षार्थी भी इसका उपयोग कर सकते हैं। पुस्तक के सफल एव स्वस्थ प्रकाशन के लिए मैं मैसर्स लक्ष्मीनारायण अग्रवाल के स्वामी श्री पी० एन० अग्रवाल के प्रति भी आभारी हूँ जिन्होने पुस्तक के प्रकाशन में अकथनीय रुचि प्रकट की है। पुन मैं एक बार पुस्तक की सफलता का श्रेय विद्यार्थी वर्ग के हाथो में छोडता हूँ। लेखक उन विद्वानो के प्रति भी आभारी रहेगा जो समय समय पर पुस्तक को और अधिक उत्तम बनाने के लिए अपने बहुमूल्य सुझाव देते रहेंगे। मुझे पूर्ण आशा है कि विद्यार्थी वर्ग वर्तमान रचना का उपयोगी पाकर उसका हृदय से स्वागत कर सकेंगे।

रक्षाबंधन सन् 1974
गांधी नगर
फतहपुर रोड,
सीकर

—रामलखनसिंह

विषय-सूची

अध्याय | पृष्ठ-संख्या

प्रथम खण्ड
ब्रिटिश संविधान
(BRITISH CONSTITUTION)

द्वितीय खण्ड
अमेरिकी—संविधान
(THE CONSTITUTION OF U S A)

प्रथम खण्ड

ब्रिटिश सविधान

- ब्रिटिश सविधान का विकास एव स्वरूप
- राजा तथा राजमुकुट
- मन्त्रिमण्डल
- ब्रिटिश ससद—लॉर्डसभा
- ब्रिटिश ससद—लोकसभा
- ब्रिटिश न्याय व्यवस्था
- राजनीतिक दल
- ब्रिटेन मे स्थानीय सरकारें
- प्रशासकीय सेवाएँ


UNITED KINGDOM
ATLANTIC OCEAN
SCOTLAND
GLASGOW
EDINBURGH
NORTH SEA
NORTH IRELAND
IRELAND
IRISH SEA
MANCHESTER
WALES
BIRMINGHAM
ENGLAND
LONDON
ENGLISH CHANNEL

1

ब्रिटिश सविधान का विकास एव स्वरूप

[Nature & Development of British Constitution]

"Constitution is the autobiography of a power relationship" —Finer

"In England the Constitution there is no such thing" —Alexis de Tocqueville

सम्भवत विश्व का सबसे अधिक महत्वपूण एव प्राचीन सविधान इगलण्ड का सविधान है, जिसका अमरीकी दृष्टिकोण से अस्तित्व नही हे तथा सविधान की आगल परिभापा के अनुसार उसका पूण अस्तित्व है। ससदीय प्रणाली, विधि का शासन एव द्विसदनात्मक ससदीय पद्धति आदि उसके ऐसे महत्वपूण सवधानिक अनुदाय है जिनका विश्व सवदा ऋणी रहेगा। प्राचीनता एव मौलिकता उसके दो महत्वपूण आधार हैं। ब्रिटिश सविधान अपने प्रकार का एसा एक ही सविधान है जो राजतन्त्र के होते हुए भी उत्कृष्ट लोकतन्त्रीय अभीप्टताओ से पूणत युक्त है। निरकुश राजतन्त्र से लेकर लोकतन्त्र के उत्तुग शिखर तक का माग इतनी सावधानी एव दृढता से निर्मित हुआ है कि सघप एव क्रान्तियो के थपड उसकी गति का हिला नही सके।

ब्रिटिश सविधान के विश्वव्यापी प्रभाव की सराहना करते हुए मुनरो (Munro) ने कहा है जिस प्रकार वणमाला के विकास मे पूव और कानून के विकास म रोम का हाथ है उसी प्रकार राजनीतिक सगठनो के अभ्युदय के लिए मुख्यत ग्रेट ब्रिटेन उत्तरदायी है।" (Civilized man has drawn his religious inspiration from the East his alphabets from Egypt, his algebra from Moors his sculpture from Greeks and his laws from Rome but for his political organization he owes mostly to English models) जो देश किसी भी रूप म ब्रिटेन से सम्बधित रहे उनके सविधानो पर उसका प्रभाव स्पष्ट रूप से परलक्षित होता है। फास, भारत, कनाडा तथा आस्ट्रेलिया आदि के सविधान इस तथ्य के उत्कृष्ट उदाहरण है। अमरीका तथा रूस की शासन प्रणालियाँ अपनी शासकीय पद्धति की पृथक विशेपताओ एव उद्देश्यो को रखकर भी पूणत ब्रिटिश सविधान के प्रभाव से मुक्त न रह सकी। यह निर्विवाद सत्य ह कि ब्रिटिश सविधान के आधारभूत तत्वो का परिचय प्राप्त कर विना विश्व के अधिकाश सविधानो को समझना कठिन है। इसी कारण ब्रिटिश सविधान को सविधानो का पितामह (Father of the Constitutions) तथा ब्रिटिश ससद को ससदो की जननी (Mother of Parliaments) कहा गया है। मुनरो (Munro) ने यह सत्य ही कहा है कि

"अठारहवी तथा उन्नीसवी शताब्दी मे अंग्रेजी भाषा भाषियो के नेतृत्व म सभ्य विश्व के बडे भाग का जनतन्त्रीकरण राजनीतिशास्त्र के क्षेत्र म एक बहुत बडा स्पष्ट सत्य है।' हम भारतीयो के लिए तो ब्रिटिश सविधान का और भी अधिक महत्व है। भारतीय सविधान के प्रत्येक अग पर ससदीय प्रणाली की झलक स्पष्ट दिखाई देती है।

वस्तुत ब्रिटिश सविधान स्वतन्त्रता के लिए सघर्ष का एक लम्बा इतिहास है। हम उसे जन-स्वातन्त्र्य का रक्षक तथा व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का प्रेरक कह सकत हैं। ब्रिटिश सविधान स्वतन्त्रता तथा प्रगति का एक अनुपम प्रतीक है। यह इगलिश प्रतिभा एव दूरदर्शिता का परिचायक है। सविधानो के जिन लाक्षणिक गुणो एव उनके आधारभूत सिद्धान्तो को इगलण्ड ने बल प्रदान किया है वह चिरस्मरणीय रहेगा। कनाडा के प्रधानमन्त्री मैकेंजी किंग ने ब्रिटिश सविधान के प्रति अपनी कृतज्ञता की अभिव्यक्ति प्रकट करते हुए कहा है, "इस अंग्रेजी सविधान को हम प्यार करते हैं वह इगलण्ड के निवासियो की उत्कृष्टतम प्रतिभा की सर्वोच्च सफलता को प्रस्तुत करता है। किसी ने इसे कभी देखा नही, न किसी ने पर्याप्त रूप म कभी वर्णन किया है तथापि जब भी स्वतन्त्रता अथवा अधिकार पर कोई आच आती दिखाई देती है तब इसके अस्तित्व का अनुभव होता है। इसका कारण यह है कि यह जुल्म तथा अधर्म के विरुद्ध शताब्दियो तक सघर्ष करने के परिणामस्वरूप बना है और इसम स्वतन्त्रता की आत्मा का समावेश है।" ससदीय प्रणाली का यह अग्रदूत परम्पराओ एव विवेक के कलेवर मे अपनी गतिशीलता एव परिवर्तनशीलता के गुणो को सजोये, सघर्षों की झझाओ के मध्य म भी अपने मूल प्रवाह को बनाये हुए है। व्यवस्था के प्रसून इतनी कलात्मकता के साथ उसम पिरोये गये है कि हम उसके लिखित स्वरूप का अभाव ही अनुभव नही होता।

राजनीतिक पृष्ठभूमि
(Political Background)

इगलैण्ड यूरोप के उत्तर पश्चिमी भाग मे स्थित है। इसका क्षेत्रफल लगभग 93,371 वर्ग मील है। यह अमरीका के तीसवें तथा रूस के अस्सीवे भाग के बराबर है। इसमे लन्दन वेल्स, स्काटलैण्ड तथा उत्तरी आयरलण्ड सम्मिलित है। इसके चारो ओर समुद्र है जो इसकी सुरक्षात्मक शक्ति का सदव से सहयोगी रहा है। 20 मील लम्बा इगलिश चैनल इसे यूरोपीय महाद्वीप से पृथक करता है। नात्सी जर्मनी के भयानक आक्रमणो से इसने सदैव इगलैण्ड की सुरक्षा की है। कृषि योग्य भूमि अधिक नही है। लोहे तथा कोयले की खानें यहा पर्याप्त मात्रा मे उपलब्ध होती हैं। जनसख्या 6 करोड से अधिक है। यहा पर विविध जातियो के लोग निवास करत हैं। ये सदैव मिलजुल कर रहे हैं और ब्रिटेन की इस जातीय एकरूपता का प्रभाव उसके सविधान पर स्पष्ट रूप मे दृष्टिगत होता है। यह विभिन्न भाषाओ तथा सस्कृतियो वाला दश नही है।

इसके छोटे आकार न एकात्मक प्रणाली को सफल बनाया है। नागरीकरण तथा औद्योगीकरण म भी इसस सहयोग प्राप्त हुआ है। समुद्र-तट के लाभ के फलस्वरूप ...ीय व्यापार म इसे आशा से अधिक सफलता प्राप्त हुई है। धर्म के क्षेत्र म

अवश्य ही विविधता है। अधिकांश लोग प्रोटेस्टेण्ट धर्म के अनुयायी हैं। प्रो० बारकर का ऐसा विचार है कि ब्रिटेन में धार्मिक सहिष्णुता बहुत कुछ सीमा में संसदीय लोकतन्त्र का आधार रही है। ब्रिटेन की वाणिज्यवादी प्रवृत्ति ने विदेशी व्यापार को जन्म दिया तथा वहाँ के निवासियों में साम्राज्यवादी प्रवृत्ति का बीज-वपन किया। विदेशों की खोज तथा व्यापार की वृद्धि उसके नाविकों की आदत सी बन गयी है।

ब्रिटेन का पारिवारिक जीवन अधिक कठोर तथा संगठित नहीं है। पारिवारिक शिथिलता ने राष्ट्रीय एकता को जन्म दिया है। नार्मन शासकों से ज्येष्ठत्व के सिद्धान्त को बल मिला। इसी वर्ग का संवैधानिक विकास में भी महत्वपूर्ण सहयोग रहा, क्योंकि इस वर्ग के सदस्यों ने जन प्रतिनिधि के रूप में लोक सभा में बैठना स्वीकार किया था। लोक सभा इसी कारण सम्पूर्ण राष्ट्र की प्रतिनिधि सभा बन गयी। सरकार को वहां के देशवासी एक ट्रस्ट के रूप में स्वीकार करते हैं।

इतिहास वर्तमान का निष्कर्ष तथा भविष्य का निर्माता है। ब्रिटेन में लोकतन्त्र का आविर्भाव किसी आकस्मिक घटना का परिणाम नहीं है, वरन् अत्यन्त व्यवस्थित एवं विकासवादी आधार पर उसकी उत्पत्ति हुई है। राजतन्त्र में कुलीनतन्त्र तथा कुलीन वर्ग को ही राजतन्त्र के अवतरण का श्रेय जाता है। आज लोकतन्त्र की जिन परम्पराओं का ब्रिटिश भूमि पर स्वागत करते हैं वे कुलीन वर्ग के ही अनुदाय के रूप में हैं। कुलीनतन्त्र ने समय की मांग के साथ अपने को परिवर्तित कर लोकतन्त्र से तादात्म्य स्थापित कर अपने को उसी रंग में आत्मसात कर लिया है। लार्ड सभा इस तथ्य की परिचायक है कि ब्रिटेनवासियों का अपनी पुरातन संस्थाओं में कितना प्रगाढ़ विश्वास है और वहां का एक हजार वर्ष का अटूट संवैधानिक विकास इसका प्रमाण है कि वर्तमान राजनीतिक संस्थाओं पर पश्चिम का पूर्ण प्रभाव है। ब्रिटेन के समाज में तीन वर्ग हैं—पूंजीपति, श्रमिक तथा नौकरीपेशा एवं छोटे छोटे दुकानदार आदि।

राजनीतिक विचार तथा संविधान
(Political Ideas & the Constitution)

रूढ़िवाद (Conservatism)—नूतनता को शंका की दृष्टि से देखने वाली आंग्ल जाति पर रूढ़िवादी विचारों का प्रभाव अत्यधिक है। इसका अभिप्राय यह नहीं है कि वे परिवर्तन विरोधी हैं वरन् वे परिवर्तन ऐसा चाहते हैं जिससे प्राचीन संस्थाओं की सुरक्षा सुलभ हो सके। रूढ़िवादी बर्क (Burke) के दर्शन से प्रभावित होकर इंगलण्डवासियों को 19वीं शताब्दी में प्रजातन्त्र तथा औद्योगीकरण की परिस्थितियों का सामना करना पड़ा। अपने मानसिक सन्तुलन को बनाये रखकर जनता ने समझौतावादी नीति का अनुसरण किया तथा प्राचीन संस्थाओं एवं परम्पराओं को स्वीकार करते हुए नूतनता का स्वागत किया। समस्त ब्रिटिश संविधान प्राचीनता तथा नूतनता के मध्य समझौते का परिणाम है। ब्रिटिश साम्राज्य के विकास के साथ-साथ रूढ़िवादिता का विकास और अधिक हुआ। साम्राज्यवाद रूढ़िवादी नीति की एक विशेषता मानी जाती है।

उदारतावाद (Liberalism)—रूढ़िवादी दर्शन के प्रभाव के साथ साथ ब्रिटिश संविधान के विकास पर उदारवादी विचारधारा का भी प्रभाव कम नहीं

रहा। इगलैण्ड मे उदारवादी परम्परा के जनक जॉन लॉक (Locke) ने सुरक्षा, स्वतन्त्रता तथा सम्पत्ति के अधिकारो को शक्ति प्रदान कर इस बात पर बल दिया कि सरकार को एक सीमित परिधि म ही काय करना चाहिए और सीमित अधिकार क्षेत्र के माध्यम से वह व्यक्ति को अधिक स अधिक स्वतन्त्र बना सकती है। व्यक्तिगत स्वतन्त्रता की सुरक्षा की दृष्टि से उसने शक्तियो के विभाजन के सिद्धात को स्वीकार किया। लॉक इगलैण्ड मे उदारतावाद का मसीहा बन गया। उसके पश्चात उदारवाद की परिपाटी को आगे ले जाने का श्रेय जरमी बेथम तथा उसके शिष्य जे एस मिल को है। उपयोगितावादी इन दाशनिको न उदारवादी विचार को भौतिक सुख के साथ बद्ध करके राज्य क कायक्षेत्र का सीमित कर दिया तथा इस बात पर बल दिया कि राज्य को वह सब कुछ करना चाहिए जिससे अधिकाश व्यक्तियो को अधिक से अधिक सुख प्राप्त हो सके। व्यक्तियो क सुख के लिए राज्य का प्रत्यक काय वध है। प्रसिद्ध अथशास्त्रवक्ता एडम स्मिथ ने भी इसी विचारधारा को आग बढाया और इन सब का प्रभाव ब्रिटिश सविधान की विशेषताओ म है।

(3) **समाजवाद** (Socialism)—समाजवादी विचारधारा के प्रभाव से इगलैण्ड भी मुक्त नही रह सका। 19वी शताब्दी के उत्तराद्ध म यह समस्या उठ खडी हुई कि क्या परिवतन आर्थिक सुधारो के द्वारा आया अथवा राजनीतिक? दोनो ही पक्षो के समथक थे। जो राजनीतिक क्षेत्र म सुधार लाने के पक्ष म थे उनके भी दो समूह थे—क्रान्तिकारी तथा सवैधानिक। काल मार्क्स के दशन से प्रभावित व्यक्ति जन-साधारण के लिए क्रान्तिकारी पद्धति का समथन करते थे। इसके विपरीत, सविधानवादियो ने, जो लोकतन्त्रीय माध्यम से परिवतन लाने के पक्ष म थे, इगलण्ड म फेबियन समाज (Fabian Society) की स्थापना की और फेबियनवाद की प्रगति हुई। 1900 म प्रगतिशील विचारधारा से प्रभावित कुछ समुदायो ने एक नूतन सगठन को जन्म दिया जो श्रमिक दल (Labour Party) कहलाता है, जिसके प्रभाव से विविध प्रकार के परिवतन एव राष्ट्रीयकरण की योजनाएँ कई औद्योगिक क्षेत्रो म प्रारम्भ की गयी है।

सवैधानिक सिद्धान्त
(Constitutional Principles)

(1) **ससदीय सर्वोच्चता** (Supremacy of the Parliament)—यह ब्रिटिश सविधान का एक मौलिक सिद्धात है। राष्ट्र की वधानिक सत्ता का निवास ससद मे माना गया है। ससद को ही देश की सर्वोच्च शक्तियो का आगार माना गया है। डी लाम का कहना सही है कि ससद चाहे तो सब कुछ कर सकती है केवल नारी को पुरुष तथा पुरुष को नारी नही बना सकती। न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review) की अनुपस्थिति ने उसकी सत्ता का विकास और अधिक किया है। इस सिद्धात का व्यापक रूप से वणन अन्यत्र किया जायगा। ससदीय शक्ति पर सीमाएँ आरोपित नही की जा सकती।

(2) **शक्तियो का सामजस्य** (Fusion of Powers)—अमरीका का सविधान शक्तियो के पृथक्करण पर अवलम्बित है और इगलण्ड का सविधान शक्तियो के सामजस्य पर आधारित है। विधान मण्डल तथा कायपालिका शक्तियाँ एक दूसर के साथ गुथी है। कायपालिका को अपने अस्तित्व के लिए विधान मण्डल पर आश्रित रहना

पडता है। विधान मण्डल द्वारा अविश्वास प्रदर्शित करने की स्थिति म कार्यपालिका को त्याग पत्र प्रस्तुत करने को विवश किया जा सकता है। यह ससदीय लोकतन्त्र का आधारभूत सिद्धात है जिसका विस्तृत विवेचन अन्यत्र किया जायगा।

(3) **राजा तथा ताज** (King & Crown)—ब्रिटिश सविधान की तृतीय आधारशिला राजा तथा क्राउन का अतर है। राजा एक व्यक्ति है तथा क्राउन एक सस्था जिसका कि वह भौतिक प्रतीक है। राजा व्यक्तिगत रूप म कुछ नही है किन्तु सस्थागत राजा ही समस्त कानून तथा शक्तियो का स्रोत है। राजा की समस्त शक्तिया क्राउन रूपी सस्था को हस्तातरित हो गयी है जो कि राज्य, ससद, मन्त्रिमण्डल तथा अन्य पदाधिकारियो का सामूहिक नाम है।

(4) **विधि का शासन** (Rule of Law)—ब्रिटिश सविधान की एक और महत्वपूर्ण आधारशिला विधि का शासन है जिसके अर्थ हैं कानून के समक्ष सब व्यक्ति समान हैं चाहे वह साधारण व्यक्ति है अथवा शासकीय कर्मचारी। विधिवेत्ता डायसी (Dicey) ने इसका व्यापक विवेचन प्रस्तुत किया है। इसका मूलोद्देश्य यह है कि शासन किसी भी पदाधिकारी को न्याय के समक्ष विशेष सुरक्षा प्रदान नही करता।

ब्रिटिश सविधान के विकास की झलक
(Glimpses of the Historical Development)

(1) **राजतन्त्र का विकास** (Development of Monarchy)—इगलिश सविधान के विकास का प्रमुख श्रेय एग्लो सैक्सन सभ्यता को जाता है। इनके दो महत्वपूर्ण अनुदाय है—राजतन्त्र तथा स्थानीय स्वशासन। वशानुगत राजतन्त्र की व्यवस्था के स्थान पर राजा का निर्वाचन बुद्धिमानो की सभा द्वारा सम्पन्न किया जाता था। इस सभा के द्वारा कभी सर्वोच्च न्यायपालिका के कार्यों का भी सम्पादन होता था। इस समय के राजतन्त्र की वस्तुत यह विशेषता रही कि वह अधिनायकतन्त्र का रूप न ले सका तथा एन्सन (Anson) का यह कथन सही है कि "राजा ने कभी भी सिद्धात म बिना सलाहकारो के परामर्श के कोई कार्य नही किया है।" बुद्धिमानो की इस परिषद मे वर्तमान मन्त्रिमण्डल के स्वरूप का दिग्दर्शन होता है। स्वायत्त सस्थाओ के उद्भव को इस युग का महत्वपूर्ण अनुदाय ही कहा जायगा। ब्लैकस्टोन ने ठीक ही कहा है कि "इगलण्ड की स्वतन्त्रता उसकी स्वतन्त्र स्वायत्त सस्थाओ की देन है।"

1066 ई० की नार्मन विजय के साथ ब्रिटिश सविधान के विकास का एक नूतन अध्याय आरम्भ होता है। नार्मन शासको के दो मौलिक लक्ष्य थे—शक्तिशाली शासन की स्थापना तथा देशवासियो को पक्ष म करना। इन उद्देश्यो की पूर्ति करने की दृष्टि से सैक्शन शासको को दुर्बल बनाया गया तथा केन्द्रीय शासन को शक्तिशाली बनाने की दृष्टि से स्थानीय स्वशासन की सस्थाओ को अशक्तिशाली बनाया गया। नार्मन शासको ने चर्च को भी शासकीय नियन्त्रण मे लिया। विलियम तथा उसके पश्चात हेनरी द्वितीय ने पादरियो एव भूमिपतियो को दबाकर राजकीय व्यवस्था को शक्तिशाली बनाया तथा स्थानीय न्याय की परम्परा डालकर सामान्य कानून की सस्था को जन्म दिया। अत राजनीतिक दृष्टि से इस युग की वैधानिक एव शासकीय उपलब्धियाँ अत्यन्त महत्व की रही।

समय एव आवश्यकताओ के साथ राजा के कार्यों म विकास हुआ और उसे

परामशदात्री सभाओ की आवश्यकता भी अनुभव होने लगी। इसके फलस्वरूप दो परामशदात्री समितियो का आविर्भाव हुआ— Great Council तथा Little Council or Curia Regis। वरिष्ठ परामशदात्री समिति म अल, नाइट तथा आकविशप के अतिरिक्त प्रधान भूमिपति भी हुआ करते थे और इस समिति की वष म तीन चार बैठकें होना साधारण बात थी। शासकीय नियन्त्रण, नीति निर्धारण, उच्च न्याय व्यवस्था एव कानूनो के निर्माण एव सशोधन आदि मे ये राजा की सहायता करती थी। लघु परामशदात्री समिति की सदस्यता राज परिवार चैम्बरलेन, चासलर आदि के मध्य वितरित थी। इसे वरिष्ठ समिति का आन्तरिक वृत्त (Inner Circle) कहा जाता था और इसके कार्यों का अवसर उस समय आता था जबकि वरिष्ठ समिति का अधिवेशन सुलभ न हो पाता था। वरिष्ठ समिति का सहयोग गम्भीर एव असाधारण महत्व के ही मामलो मे प्राप्त किया जाता था। अधिकाश दैनिक आवश्यकता विषयक कार्यों के सम्बन्ध मे लघु परामश समिति की सलाह ही ली जाती थी। राजा इन परामशदात्री समितियो के परामश को मानने के लिए बाध्य नही था। किन्तु इन सस्थाओ का महत्व इस कारण है कि इनके स्वरूप से इगलैण्ड की अधिकाश वर्तमान राजनीतिक सस्थाओ का विकास हुआ और वतमान इगलण्ड इस महत्वपूण अनुदाय के लिए नामन शासको का सदव ऋणी रहेगा।

ब्रिटिश सविधान की एक महत्वपूण कडी मैग्नाकार्टा (Magnacarta) (1215) का घोषणा पत्र भी है। इस विश्वव्यापी महत्व के घोषणा पत्र के सम्बन्ध मे विशप स्टब्स (Stubs) ने सत्य ही कहा है कि "ब्रिटिश सविधान का सम्पूर्ण इतिहास इस ऐतिहासिक घोषणा पत्र की एक व्यवस्था मात्र है।' इसकी आवश्यकता का रहस्य हेनरी द्वितीय के अयोग्य उत्तराधिकारियो का होना था। इसे ब्रिटिश स्वतन्त्रता का प्रथम घोषणा पत्र कहा जाता है। यद्यपि इस घोषणा पत्र मे बरन वग का स्वाथ निहित था किन्तु सवैधानिक विकास अपनी गति के उस मोड पर पहुँच चुका था जहा पर जनता को यह निश्चय करना था कि क्या वह राजा का स्वेच्छाचारी शासन अथवा विधि का शासन स्वीकार करे। अल ऑफ चथम ने मैग्नाकार्टा के महत्व पर प्रकाश डालते हुए कहा है कि वह ब्रिटिश सविधान का बाइबिल है। हमारी समझ म तो सम्भवत इगलैण्ड मे उग्रवादी विचारधारा का सूत्रपात ही इस घोषणा पत्र स हुआ हो। इस घोषणा पत्र ने सदव वहाँ के निवासियो की सुरक्षा की है।

(2) ससद का उदय एव निर्माण (Rise and Growth of British Parliament)—*मग्नकार्टा पर हस्ताक्षर करने के उपरान्त 1213 मे उसने प्रत्येक* काउण्टी से चार विद्वान आमन्त्रित करके वृहत सभा का आयोजन किया। 1254 मे इसी प्रकार की एक सभा हेनरी तृतीय ने बुलायी थी। 1274 म हेनरी तृतीय के उत्तराधिकारी एडवड प्रथम ने कुछ महत्वपूण सुधार किय। वैस्टमिनिस्टर का प्रथम विधान 1275 म स्वीकार किया गया। इसी प्रकार 1276 मे बरनो के विजयी नेता माण्टफाड साइमन डी ने सामन्तो एव पादरियो तथा काउण्टी के प्रतिनिधियो की बठकें बुलायी जिसने राजनीतिक क्षेत्रो म एक क्रान्तिकारी परिवतन को जन्म दिया। मॉण्टफोर्ड को इसी कारण वतमान लोक सभा का जनक कहा जाता है। 1295 म एडवड प्रथम ने ससद की प्रथम बैठक आमन्त्रित की जिसम 400 प्रतिनिधियो ने

भाग लिया। इसे इतिहास मे आदश ससद (Model Parliament) कहा गया है। इसमे नगरो के भी प्रतिनिधि थे। यह ब्रिटिश शासन-व्यवस्था के स्थायी अग के रूप मे काय करने लगी। इगलण्ड का कोई नगर ऐसा नही बचा जिसे इसमे प्रतिनिधित्व प्राप्त न हुआ हो। प्रतिनिधित्व के सिद्धात को वैसे तो वतमान युग की उपलब्धि कहा जाता है किन्तु उसकी नीव आदश ससद के समय से पड चुकी थी। 1338 मे सप्तवर्षीय युद्ध कई महत्वपूण सुधारो को अपने मे समेट कर उत्पन्न हुआ। पादरियो तथा बैरनो (Priests & Barons) ने वाद विवाद के लिए पृथक रूप म बैठना आरम्भ कर दिया जिसके फलस्वरूप वतमान हाउस ऑफ लॉड स (House of Lords) की नीव पडी। नगरो तथा कस्बो के प्रतिनिधि पृथक पृथक सदनो मे बठकर राजकाज मे रत हो गये। 1330 के पश्चात यह निश्चित कर दिया गया कि प्रति वप ससद का अधिवेशन आमन्त्रित किया जाय। 1362 मे इस नियम की पुनरावृत्ति की गयी। एडवड तृतीय के शासन काल के उत्तराद्ध मे ससद के निम्न सदन कॉमन्स सभा (House of Commons) ने तीन महत्वपूण अधिकार ले लिये जिससे लॉड सभा का महत्व एव स्तर उत्तरोत्तर कम होने लगा। ये अधिकार थे—कानून निर्माण के लिए दोनो सदनो की सहमति आवश्यक है, सदन की सम्मति के बिना प्रत्येक कर अवध है, निम्न सदन को शासकीय त्रुटियो म सशोधन एव उनकी आलोचना करने का अधिकार है। धन की आवश्यकता के कारण राजा को ये नियन्त्रण स्वीकार करने पडे। एडवड प्रथम ने भी कहा था कि सावजनिक समस्याओ पर सब की स्वीकृति ली जाय।

सवैधानिक द्वन्द्व तथा पुनर्निर्माण
(Constitutional Conflict & Reconstruction)

टयूडर युग तथा निरकुशता—'गुलाबो के युद्ध' के पश्चात् महत्वपूण वधानिक परिवतन हुआ। बैरस के यॉर्किस्ट तथा लैकास्टर दो भागो मे विभाजित हो जाने से उनकी शक्ति क्षीण हो गयी और राजा उनके अधिकार से मुक्त होने लगा। जनता की आर्थिक दशा भी शोचनीय थी। ऐसी परिस्थितियो मे जनता न हेनरी सप्तम को शासन के और अधिक अधिकार प्रदान किये। परिस्थितियो का लाभ उठाकर हेनरी सप्तम तथा अष्टम ने अपनी शक्तियो का प्रयोग निरकुश रूप मे किया। Court of Star Chamber and the Court of High Commission द्वारा बरनो की शक्तिया को कुचल दिया गया। इन शासका न बडी ही होशियारी से ससद मे अपने चाटुकारो को भरवा दिया और उन्होने कर लगान तथा धन को मनमाने ढग से प्रयोग करने की पूरी पूरी छूट शासको को प्रदान कर दी। रानी एन बोलीन के साथ विवाह करने के प्रश्न को लेकर हेनरी अष्टम ने पोप के साथ समस्त सम्बन्ध विच्छेद कर लिये और एक वकल्पिक धार्मिक सगठन को अपने निर्देशन मे जन्म दिया। रानी एलिजाबेथ ने बडी ही कूटनीति से काम लिया और जनभावना को दबाये रखा। प्रोटेस्टेंटो तथा कैथोलिको के मध्य धार्मिक सन्तुलन उत्पन्न करके एलिजाबथ स्वय चच की मुखिया बन गयी। इस समय नूतन खोजो क फलस्वरूप कई व्यापारिक कम्पनिया की स्थापना हुई। राष्ट्रीय व्यापार बढा तथा जन सम्पन्नता आयी। जनजागृति की कलामय

रश्मियाँ बिखरने के लिए आतुर हो उठीं। किन्तु ये शासक अपनी कूटनीति में इस प्रगति को दबाते रहे।

स्टुअर्ट-काल में वैधानिक प्रगति—स्टुअर्ट-वंश का प्रथम शासक जेम्स प्रथम था। इसे ईसाई विश्व में सबसे अधिक विद्वान बेवकूफ कहा गया है। इसने राज्य के दैवी अधिकारों का व्यापक विवेचन अपनी पुस्तक *'Laws of Free Monarchies'* में किया है। 1611 से लेकर 1614 तक उसने बिना संसद के शासन किया। 1621 में तीसरी बार संसद को आमन्त्रित किया गया। अनबन होने के कारण संसद को पुनः भंग कर दिया गया। 1624 में चौथी बार पालियामण्ट का अधिवेशन आमन्त्रित किया गया। इस बार संसद की शक्ति एवं सम्मान बढ़ा क्योंकि उसकी बहुत-सी बातें मान ली गयीं। 1626 में जेम्स प्रथम का पुत्र चार्ल्स प्रथम गद्दी पर बैठा। वह भी अपने पिता की भाँति दैवी अधिकारों में विश्वास करता था। धनाभाव से विवश होकर 1626 में उसने दूसरी पालियामण्ट आमन्त्रित की किन्तु बकिंघम के प्रश्न को लेकर झगड़ा हो जाने की स्थिति में यह भंग कर दी गयी। 1628 में पुनः संसद का अधिवेशन आमन्त्रित किया गया। 1628 में ही Bill of Rights का निर्माण हुआ जिसमें चार बातें रखी गयीं—अवैध कर वसूली को रोकना, राज्य में मार्शल कानून पर रोक, स्वेच्छाचारी रूप से कारावास पर रोक तथा संवैधानिक रूप से स्वतन्त्रता की रक्षा। चार्ल्स प्रथम तथा संसद में संघर्ष इस स्थिति को पहुँच गया कि चार्ल्स का वध कर दिया गया और इंगलैण्ड में 1649 से लेकर 1660 तक कामनवैल्थ का शासन रहा जिसमें रम्प पालियामण्ट रही। 1659 में 'हैबियस कारपस अधिनियम' की रचना की गयी।

1660 में इंगलण्ड में चार्ल्स द्वितीय को पुनः सिंहासनारूढ़ होने के लिए आमन्त्रित किया गया। उसी के समय केवल मन्त्रिमण्डल का गठन किया गया तथा Earl of Danby पर मुकदमा चलाकर यह प्रतिस्थापित किया गया कि अशुद्ध सार्वजनिक नीतियों के लिए राजा के नाम पर संसद क्षमादान नहीं कर सकती। चार्ल्स द्वितीय के पश्चात् उसका पुत्र जेम्स द्वितीय (James II) इंगलैण्ड का शासक बना। उसकी नीतियों से जनता में व्यापक असन्तोष था। कैथोलिकों के प्रति उसकी संवेदनशील नीतियों ने जन असन्तोष का प्रसार किया और उसे इंगलण्ड छोड़कर फ्रांस भाग जाने के लिए विवश होना पड़ा जहाँ उसने जैकोबाइट विद्रोह (Jacobite Revolt) को जन्म दिया। किन्तु राजा के निष्कासन की इस घटना को 1689 की रक्तहीन राज्यक्रांति कहा जाता है। उसके पश्चात् इंगलण्ड की जनता ने विलियम तृतीय (William III Duke of Orange) तथा रानी मेरी (Mary) को इंगलैण्ड के सिंहासन पर आरूढ़ किया तथा उसी समय Bill of Rights स्वीकार करके राजा की शक्तियों पर कई प्रकार के प्रतिबन्ध आरोपित कर दिये। Act of Settlement द्वारा राजवंश के उत्तराधिकारियों की वंशावली को निश्चित कर दिया गया। राजा के कार्यों को भी सीमित कर दिया गया। यहाँ तक कि जॉन लॉक की विचारधारा से प्रभावित होकर शासन को परिवर्तित करने के जनता के अधिकार को स्वीकार कर लिया गया। इस प्रकार इंगलण्ड में वैधानिक राजतन्त्र की स्थापना हुई। चार्ल्स प्रथम के ही शासन काल में इंगलण्ड में राजनीतिक दलों की नींव पड़ चुकी थी। जो राजा के पक्ष में थे तथा हाब्स के

'लैवियायान' एव वोलिंगब्रुक की पुस्तक *'Patriot King'* से प्रभावित थे वे Cavaliers' कहलाते थे और जो ससदीय अधिकारो की दुहाई देते थे उन्हे 'Round Heads' कहा जाता था। इन्ही दलो के नाम हैनोवर वश के शासको के युग म चलकर टोरी और विग (Tories & Whigh) हो गये और फिर आगे चलकर ये दल कन्जरवेटिव (Conservatives) तथा लिबरल (Liberals) के नाम से विख्यात हुए। श्रमिक दल (Labour Party) बीसवी शताब्दी की उत्पत्ति है।

हैनोवर वश के शासका के युग मे वधानिक प्रगति—कैबिनेट प्रणाली के विकास का श्रेय हैनोवर-वश के प्रथम दा शासका को जाता है। जॉज प्रथम न तो अग्रेजी भाषा जानता था और न ही उसे इगलिश रीति रिवाजो के प्रति कोई लगाव था। इस कारण उसन मन्त्रिमण्डल की बैठका मे भाग लेना बन्द कर दिया। उसके स्थान पर विग नेता रॉबट वालपाल (Robert Wolpole) मन्त्रिमण्डल की बैठको म अध्यक्ष का पद ग्रहण करता था। यही से प्रधानमन्त्री के पद का विकास हुआ। जाज तृतीय ने ससदीय शक्तिया को कम करके एक बार पुन इग्लैण्ड म राजा की शक्तियो का विकसित करने की कोशिश की किन्तु अमरीकी स्वतन्त्रता सग्राम तथा विलियम पिट जसे प्रबुद्ध प्रधानमन्त्री के कारण वह सफल न हो सका। रानी विक्टोरिया के समय यह परम्परा चल पडी कि मन्त्रिमण्डल के समस्त सदस्य प्रधानमन्त्री के परामश पर नियुक्त किये जायेंगे। इस सिद्धान्त का विकास भी इसी युग मे हुआ कि प्रधानमन्त्री के परामश पर राजा ससद को भग कर दे। इसी युग मे कायपालिका के विधान-मण्डल के प्रति उत्तरदायित्व का सिद्धान्त प्रतिस्थापित हो चुका था। इस युग की कुछ प्रमुख घटनाएँ इस प्रकार थी

(1) 1832 का सुधार अधिनियम (Reform Act of 1832)।
(2) 1867 का द्वितीय सुधार अधिनियम (Second Reform Act of 1867)।
(3) 1884 का सुधार अधिनियम।
(4) 1888 तथा 1894 के स्थानीय शासन सम्बन्धी अधिनियम।
(5) 1911 का ससदीय विधेयक जिसके द्वारा हाउस ऑफ लॉर्ड्स की शक्तिया कम हो गयी।

ब्रिटिश सविधान की विशेषताएँ
(Salient Features of the British Constitution)

सविधान सरकार का आधार होता है, राज्य और सरकार का नागरिको से सम्बन्ध स्थापित करता है तथा विभिन्न शक्तियो की सीमाएँ निर्धारित करता है। सामाजिक उत्थान के लिए राजनीतिक सस्थाओ का चित्र प्रस्तुत करना सविधान के मौलिक कतव्यो म प्राथमिक महत्व का है। सविधान द्वारा ही शासन के स्वरूप का निर्धारण होता है। सविधान ही राजकीय कार्यों का निर्देशक एव सचालक होता है। ब्रिटिश सविधान के सम्बन्ध मे विविध प्रकार की सदिग्धताएँ प्रस्तुत की जाती हैं। टामस पेन ने एक बार कहा था कि 'जहा सविधान को प्रत्यक्ष रूप मे प्रस्तुत न किया जा सके वहाँ सविधान का अस्तित्व नही होता।" उसने आधुनिक अनुदारवाद के जन्मदाता बर्क (Burke) को चुनौती देते हुए कहा था कि "क्या बर्क महोदय ब्रिटिश सविधान की कोई प्रति प्रस्तुत कर सकते हैं ? यदि नही तो हम इस निष्कर्ष पर

पहुँचते हैं कि ब्रिटिश संविधान का अस्तित्व न कभी था और न है, यद्यपि उस संविधान के विषय मे बहुत कुछ कहा गया है।" जॉज बर्नार्ड शॉ (George Bernard Shaw) ने एक बार कहा था कि "हमारा एक सविधान है किन्तु कोई भी नही जानता कि यह क्या है, और न इसमे कोई सशोधन किया जा सकता है। हाँ, अमरीका का सविधान एक वास्तविक रूप मे पढा जाने योग्य लेख है। मैं आपको उसका प्रत्येक वाक्य समझा सकता हूँ।" ब्रिटिश सविधान के विषय म यह सदिग्धता इस कारण है कि उसका अधिकाश भाग अलिखित परम्पराओ के रूप म है। वह उस नदी की भाँति है जिसकी गति एव माग एक सा नही रहता। वह उस भवन की भाति है जिसमे समय समय पर विविध प्रकार की सामग्री का प्रयोग होता रहा है। इस सदिग्धता का दूसरा कारण सविधान की नम्यता है। सविधान मे सशोधन करने के लिए किसी विशेष व्यवस्था की आवश्यकता नही पडती। इस दृष्टि से साधारण तथा सवैधानिक नियमो म कोई परिवतन नही किया जाता। इसी कारण इगलण्ड का सविधान विश्व का सबसे अधिक नम्य सविधान है। इसके अतिरिक्त इस भ्रान्ति का तृतीय महत्वपूण कारण सम्भवत यह रहा हो कि उसमे उच्च आधारभूत नियमो का अभाव है। विश्व के अन्य सविधानो को सर्वोच्चता का प्रतीक कहा जाता है, किन्तु इसके विपरीत इगलैण्ड मे सप्रभुता का आगार ससद है। ससद स्वेच्छा स एव आवश्यकतानुकूल उसमे परिवतन कर लेती है। अत उसम उच्च एव मौलिक नियमो का अभाव है जो सविधान के अस्तित्व का प्रबल रूप से समथन करते हैं।

सिद्धान्त मे तो डी टॉकविले (De Tocqueville) का यह कथन सही है कि "इगलैण्ड म सविधान जैसी कोई वस्तु नही है' (In England the Constitution there is no such thing)। किन्तु व्यवहार मे वहा पर सविधान है यद्यपि उसका स्वरूप विश्व के कुछ अन्य सविधानो की भाँति वणसकरीय है। यदि हम व्यापक दृष्टि से देखें तो अमरीकी सविधान की गणना भी वणसकर परिवार मे ही होगी। यह सही है कि उसमे लिखित भाग का आधिक्य है, किन्तु बहुत से अलिखित भाग भी हैं। आग तथा जिंक (Ogg & Zink) ने लिखा है कि "यह निश्चित है कि पेन तथा टॉकविले के समय से काफी पहले इगलैण्ड मे सविधान था—ऐसा सविधान जिसकी सत्ता के लिए ब्रिटिश जाति सचेत थी तथा इसके इतिहास पर गव करती है।' जहाँ तक सविधान की नम्यता का प्रश्न है वह सवैधानिक सशोधनो से इतना सम्बन्धित नही है जितना कि देशवासियो के चरित्र से। फाइनर (Finer) का यह कहना सही है कि इगलण्ड का सविधान व्यवहार मे साधारण विधि की अपेक्षा सवैधानिक विधि के सम्बन्ध म अधिक कठोर है। अमरीकी नागरिक की अपेक्षा इगलण्ड के नागरिक के चरित्र म हमे अधिक नम्यता एव परिवतनशीलता उपलब्ध होती है। इस चरित्र सम्बन्धी लक्षण का प्रभाव उसकी राजनीतिक सस्थाओ पर स्पष्ट रूप से दिखाई देता है। यदि हम सविधान के व्यापक अर्थो के परिप्रेक्ष्य मे अवलोकन करें तो हम यह विश्वास हो जायगा कि वहाँ सविधान है। ब्रिटिश सविधान वस्तुत परिनियमो, प्रलेखो, पूव-दृष्टान्तो रूढ़िया तथा सामान्य विधियो का अदभुत सम्मिलन है। वह गतिशील भी है। स्वाभाविक रूप से उसकी मूल सस्थाओ का विकास हुआ है। वह जन इच्छा के साथ

परिवर्तित होता रहा है। उसका निर्माण नहीं हुआ और न कभी ब्रिटेन के दीर्घकालीन इतिहास में किसी विधाननिर्मात्री सभा ने इस दिशा में कोई प्रयत्न ही किया। इंगलैण्ड के संविधान का निवास अतीत में है जिसने वर्तमान का निर्माण किया है। उसके ऊपर रोमन अथवा डेनिस होने का लेबिल नहीं लगाया जा सकता। कभी भी संविधान के नियमों को क्रमबद्ध एवं व्यवस्थित स्वरूप देने का प्रयास नहीं किया गया। बाटमी (Boutmy) के शब्दों में "उसने अपने संविधान के भिन्न भिन्न भागों को वहीं छोड़ दिया है, जहाँ इतिहास की लहरों ने उन्हें डाल दिया है। उन्होंने इस बात का प्रयास नहीं किया कि उन टुकड़ों का एक स्थान पर एकत्रीकरण करके उन्हें वर्गीकृत किया जाय अथवा उनके स्वरूप को संकुचित कर दिया जाय।" ब्रिटिश संविधान आकस्मिक एवं संयोगिक ही रहा है। प्रत्येक संवैधानिक परिवर्तन एक घटना एवं संयोग का परिणाम है। इसी कारण जॉन स्ट्रैची (Strachey) ने संविधान की प्रकृति के विषय में कहा है, "वह विवेक तथा संयोग की सन्तान है। (The child of wisdom and chance) इसलिए यह समझना हमारी भूल है कि ब्रिटिश संविधान का अस्तित्व नहीं है। वह है और संविधान की व्यापक व्याख्या के गर्भ में है। वह विकास में है, पूर्ण प्रलेख के रूप में नहीं। उसका स्रोत एक नहीं, अनेक है। वह संयोग एवं पूर्व कल्पित निश्चयों का आश्चर्यजनक मिश्रण है। मुनरो (Munro) के शब्दों में, "वह (संविधान) संस्थाओं एवं व्यवहारों का जटिल मिश्रण है, वह आज्ञापत्रों, परिनियमों, निर्णयों, पूर्व-दृष्टान्तों, प्रथाओं एवं निरूढ़ियों की समष्टि है।" (It is a complex amalgamation of institutions principles and practices, it is a composite of characters and statutes of judicial decisions and common law) मुनरो के ही शब्दों में ब्रिटिश संविधान का इतिहास 'शान्त परिवर्तन, मन्द रूपान्तर तथा अबोध विकास का इतिहास है।" अतः इंगलैण्ड का संविधान राष्ट्रीय राजनीतिक परम्पराओं एवं वहाँ के नागरिकों की आदतों में है। अलिखित होना तो उसकी आन्तरिक शक्ति का द्योतक है। विलियम पिट ने इंगलैण्ड के संविधान की सराहना करते हुए कहा है कि "संविधान इस देश की कीर्ति है। लोकतन्त्र की ध्वस्तता से मुक्त तथा राजतन्त्र के आतंक से दूर इसकी प्रसन्नता इसके अंगों में निहित है।" (The constitution of this country is its glory Free from the destructions of democracy, and the tyranny of monarchy, its happiness is to be found in the mixture of parts) इंगलैण्ड के संविधान के कई लक्षण हैं जिनका अनुकरण विश्व के बहुत से देशों ने प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप में किया है।

(1) यह विकासवादी है (It is Evolutionary)—ब्रिटिश संविधान के लक्षणों में जो लक्षण सर्वप्रथम हमारे ध्यान को आकर्षित करता है वह है संविधान की विकासवादी प्रवृत्ति। संविधान का निर्माण नहीं हुआ वरन् वह एक दीर्घकालीन विकास का परिणाम है। उसके विकास की तुलना हम उस नदी से कर सकते हैं जो मन्थर गति से प्रवाहित होती हुई अपनी गति को इधर-उधर परिवर्तित कर लेती है और कभी कभी झुरमुट के आंचल में अपने को छिपा लेती है। हम ब्रिटिश संविधान की तुलना एक ऐसे झरने से भी कर सकते हैं जिसमें उसके विभिन्न मालिकों ने अपनी आवश्यकताओं के अनुरूप कमरे, गैराज तथा स्तम्भ आदि बना लिये हैं। (It is an

assembling structure to which successive owners have added wings and gables, porches and pillars, thus modifying it to suit their immediate wants or fashion of the time) समय समय पर जो आर्थिक एव राजनीतिक समस्याएँ उत्पन्न होती रही हैं उनके समाधान के फलस्वरूप सविधान का विकास हुआ है। यह अनायास तथा अचेतन अवस्था मे आगे की ओर अग्रसर होता रहा है। यह पूर्ण रूप स अवसर एव घटनाओ की उत्पत्ति है। राजतन्त्र के प्रारम्भिक निरकुश स्वरूप को देखकर कोई इस बात अन्दाजा भी नही कर सकता था कि वहाँ ससदीय पद्धति तथा उत्तरदायी प्रकार की कार्यपालिका की स्थापना भी सुलभ हो सकेगी। सविधान की विकासवादी प्रवृत्ति उसकी शक्ति है और इसी गुण ने उसे विश्व के अन्य सविधानो के लिए मार्गदृष्टा एव आधारभूत सविधान बना दिया है। बौद्धिकता एव अवसरवादिता के मिश्रण से निर्मित यह अपने ही आकार एव ढग का भवन है। आग (Ogg) के अनुसार "यह एक सचेष्ट जीवधारी के समान है" (A living organism)।

(2) *सिद्धान्त तथा व्यवहार में अन्तर* (Gap between Theory & Practice)—ब्रिटिश सविधान के सम्बन्ध म विचार करने वाला व्यक्ति इस तथ्य म आश्चर्यचकित हो उठता है कि सविधान म सिद्धान्तत वह सब कुछ नही है जो हम दिखाई देता है और वह सब कुछ है जो हमे दिखाई नही देता। इस सत्य का ब्रिटिश सविधान उत्कृष्ट उदाहरण प्रस्तुत करता है। यह सत्य इतना गम्भीरत्व प्राप्त कर चुका है कि यह ससदीय पद्धति का एक लक्षण भी बन गया है। सिद्धान्त मे तो आज भी राजा समस्त राजकीय शक्तियो का स्रोत है और बिना उसकी आज्ञा के कोई भी कानून वैध नही है। यह सिद्धान्त म तो सही है किन्तु इसका व्यावहारिक पक्ष दुर्बल पड जाता है जबकि इसके साथ हमे यह भी सुनने तथा कहने को मिलता है कि राजा की शक्तियाँ अब उसकी नही हैं और इन शक्तियो का हस्तान्तरण सस्थागत राजा अर्थात् क्राउन को हो चुका है और राजा की इच्छा उसकी इच्छा नही है। बेजहॉट (Bagehot) का यह कहना सही है कि यदि दोनो सदन राजा की मृत्यु का भी प्रस्ताव पारित कर द तो उस पर भी राजा को हस्ताक्षर करने होंगे। राजा वस्तुत मन्त्रियो के चयन मे कोई वास्तविक हस्तक्षेप नही करता। सिद्धान्त मे ब्रिटिश शासन निरकुश राजतन्त्र है, स्वरूप मे सीमित राजतन्त्र है और व्यवहार मे लोकतन्त्रात्मक गणतन्त्र है। राजा ही ससद के सत्रो को आहूत एव उनका अवसान करता है और भग भी करता है किन्तु मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर। सम्पूर्ण सचिव शक्ति सम्राट म है किन्तु इन शक्तियो का प्रयोग राजा के नाम पर अन्य पदाधिकारी प्रयोग मे लाते हैं। सम्राट की निरकुशता केवल सिद्धान्त म ही है, व्यवहार म वह इसके बिलकुल विपरीत है। सम्राट की शक्ति मन्त्रिमण्डल है, यहाँ तक कि विवाह आदि सम्बन्धी बात भी मन्त्रिमण्डल द्वारा निश्चित की जाती है। ब्रिटेन की राजनीति म शक्ति के नियर राजा का स्थान केवल स्वर्ण शून्य (Golden Zero) जैसा है। सिद्धान्त तथा व्यवहार के अन्तर को स्पष्ट करते हुए ऑग तथा जिंक (Ogg & Zink) ने कहा है 'सभी शासनो म सिद्धान्त तथा व्यवहार म अन्तर पाया जाता है परन्तु जिस प्रकार से यह ब्रिटिश सविधान का एक अग बन गया है वह अन्यत्र कहीं नही है। There are plenary of contrasts between Theory & Practice in all govts *But*

in none do they form the very warp and voof of the system as in the British) सिद्धान्त में लॉर्ड सभा उच्चतम न्यायपालिका है किन्तु इसमें केवल कानून के लॉर्ड्स भाग लेते हैं। इस प्रकार ब्रिटिश संविधान में सिद्धान्त तथा व्यवहार के दृष्टान्त भरे पड़े हैं। सिद्धान्ततः प्रधानमन्त्री का कार्य मुख्य कार्यपालिका को परामर्श देना है। किन्तु वास्तविकता इसके विपरीत है। सिद्धान्त तथा व्यवहार के इस अन्तर को न समझ पाने के कारण फ्रांसीसी दार्शनिक मॉण्टेस्क्यू यह प्रतिपादित कर बैठा कि इंगलैण्ड में शक्तियों का पृथक्करण है। बेजहाट के कथनानुसार "व्यावहारिक जीवन में वह (प्रेक्षक) उन समस्त बातों को देखेगा जो पुस्तक में नहीं है और सिद्धान्तों के साहित्यिक प्रतिपादन की अनेक शालीनताएँ उसे कठोर व्यवहार में नहीं मिलेंगी।" सिद्धान्त तथा व्यवहार में अन्तर का वस्तुतः मूल कारण यह है कि एक तो इंगलैण्ड के वैधानिक विकास में क्रमिकता पायी जाती है और दूसरी बात यह है कि वहाँ पर 1688 की राजनीतिक क्रान्ति रूढ़िवादी प्रवृत्ति में कोई विशेष प्रकार का परिवर्तन नहीं कर सकी। वहाँ के शासन ने प्रगतिशील नीतियों को अपनाया है किन्तु उसमें मन्थर गति का रूढ़िवादी तत्त्व हमें उपलब्ध होता है। इंगलैण्डवासियों ने जीवन के कठोर संघर्ष के सामने भी रूढ़िवादी नीतियों का परित्याग नहीं किया है। इसी कारण वहाँ के राजनीतिक जीवन में सिद्धान्त तथा व्यवहार का अद्भुत मिश्रण पाया जाता है।

(3) **यह एक परिवर्तनशील अथवा नम्य संविधान है** (It is a Flexible Constitution)—ब्रिटिश संविधान की नम्यता पर अपना दृष्टिकोण प्रस्तुत करते हुए मुनरो (Munro) ने कहा है कि 'ब्रिटिश संविधान कभी भी गतिविहीन एवं जड़वत् रूप में नहीं रहा। वह परिवर्तनशील, अक्रमबद्ध तथा एक सीमा तक अनिश्चित ही रहा है।" (The British Constitution has never been constrained in to sterotyped form It has remained flexible uncodified and to a degree indefinte) परिवर्तनशीलता उसका प्रमुख गुण है। इसके विपरीत, अमरीकी संविधान कठोरता का श्रेष्ठ उदाहरण है। वहाँ संवैधानिक तथा साधारण नियमों में व्यवधान किया जाता है। इंगलैण्ड में संसदीय सार्वभौमिकता की उपसिद्धि के फलस्वरूप संवैधानिक तथा साधारण नियमों में यह अन्तर नहीं किया जाता। साधारण नियमों की ही भाँति संवैधानिक नियमों में परिवर्तन सुलभ हो जाता है। उनके लिए किसी भी प्रकार की विशिष्ट व्यवस्था नहीं करनी पड़ती। परिवर्तनशीलता का एक बड़ा लाभ यह हुआ है कि संविधान समय के साथ चल सका है और व्यापक संघर्षमय एवं संकटकालीन परिवर्तनों के समक्ष अस्वस्थ नहीं हुआ है। इसकी नम्यता दृढ़ता एवं शक्ति की द्योतक सिद्ध हुई है। नम्यता में रूढ़िवादिता समा सकती है और इसी कारण वहाँ की संवैधानिक व्यवस्था में लार्ड सभा जैसे सामन्तवादी अवशेष पनपते हुए दिखाई पड़ते हैं। 1836 में एडवर्ड अष्टम ने राजपद से त्यागपत्र दे दिया था क्योंकि मन्त्रिमण्डल की स्वीकृति की अनुपस्थिति में वह इच्छानुकूल लेडी सिम्पसन से विवाह नहीं कर पाया। उसका त्यागपत्र केवल आध घण्टे में ही संसद द्वारा स्वीकार कर लिया गया। इसी प्रकार 1939 में प्रसादन नीति के असफल विक्रेता चैम्बरलेन को समय के लिए अक्षम समझकर बदल दिया गया और राष्ट्रीय सरकार का गठन चर्चिल

के नेतृत्व में किया गया। संसद की अवधि बढ़ा दी गयी। इस प्रकार के और भी उदाहरण हैं। निश्चय ही नम्यता गिरगिट का सा धर्म है जो परिस्थितियों एवं वातावरण के अनुकूल अपने को परिवर्तित कर लेता है। ब्राइस (Bryce) के अनुसार "संविधान के ढाँचे को बिना तोड़े मरोड़े ही आवश्यकतानुसार खींचा और मोड़ा जा सकता है।"

(4) यह एक एकात्मक संविधान है (It is a Unitary Constitution)—ब्रिटिश शासकीय संगठन भारत, अमरीका तथा कनाडा आदि की भाँति संघात्मक पद्धति वाले देशों में नहीं है। वहाँ शक्तियों का केन्द्र तथा प्रशासकीय इकाइयों के मध्य वितरण न होकर, उनका संसद के हाथों में केन्द्रीकरण है। संसद ही समस्त शक्तियों का एकमात्र जलाशय है और यही विभिन्न जलवाहक शक्ति रूपी जल को प्राप्त करते हैं। संसद एक कुशल अभियन्ता की भाँति इन विभिन्न शक्तिवाहकों के मध्य समुचित रूप से आवश्यकता के अनुपात में शक्तियों का वितरण करती है। संसदीय कानूनों के पुनरावलोकन की व्यवस्था नहीं है। किन्तु इसका अर्थ यह नहीं है कि इंग्लैण्ड में विकेन्द्रित व्यवस्था को नहीं अपनाया गया है। वहाँ प्रशासकीय विकेन्द्रीकरण है किन्तु अन्ततः अन्तिम सत्ता का मूल आधार संसद अथवा केन्द्र है जिसकी इच्छा के विपरीत कोई भी स्थानीय संस्था शक्तियों का प्रयोग नहीं कर सकती। कहने का तात्पर्य यह है कि केन्द्र जिस रूप में भी चाहे शक्तियों को घटा एवं बढ़ा सकता है।

(5) यह संसदीय पद्धति वाला संविधान है (It is a Constitution with Parliamentary System)—ब्रिटेन का संविधान राजतन्त्रात्मक न होकर सगदा स्मक प्रजातन्त्र है। संवैधानिक परम्पराओं ने राजा को केवल एक प्रतीक रूप में रखा है, वास्तविक शक्तियाँ मन्त्रिमण्डल तथा संसद के हाथों में हस्तान्तरित हो चुकी हैं। मन्त्रिमण्डल, जो वास्तविक कार्यपालिका है राजा द्वारा नियुक्त होने पर भी विधानमण्डल के प्रति उत्तरदायी है। संसद द्वारा अविश्वास प्रकट करने पर कार्यपालिका को अपदस्थ होने के लिए बाध्य किया जा सकता है। संसदीय सार्वभौमिकता एक लम्बे संघर्ष का परिणाम है। कार्यपालिका द्वारा रखे गये प्रस्तावों पर बहस करने का तथा नीतियों के सम्बन्ध में उनसे स्पष्टीकरण माँगने का संसद को पूर्ण अधिकार है। वस्तुतः संसदीय सार्वभौमिकता लोक सभा (House of the Commons) की सार्वभौमिकता है। संसदीय निर्णयों का पुनरावलोकन नहीं होता।

(6) अलिखित संविधान (An Unwritten Constitution)—विश्व का कोई भी संविधान न तो पूर्ण रूप में लिखित है और न ही पूर्ण रूप में अलिखित। जिस संविधान का अधिकांश भाग लिखित होता है उसे लिखित तथा जिसका अधिकांश भाग अलिखित होता है उसे अलिखित संविधान की श्रेणी में रखा जाता है। लिखित संविधान में भी अलिखित तत्व होते हैं और इसी प्रकार अलिखित में लिखित। ब्रिटिश संविधान संयोग तथा विकास की उत्पत्ति है। इसे कभी भी लिपिबद्ध करने के लिए किसी संविधान निर्मात्री सभा का गठन नहीं किया गया। यह समय की अनुभूतियों, परम्पराओं, पूर्व-दृष्टान्तों तथा जन व्यवहार में निहित है। वास्तव में ब्रिटिश संविधान के लिखित रूप का अपेक्षा अलिखित रूप अधिक महत्वपूर्ण है। ब्रिटिश संविधान में भी लिखित अंश हैं—[illegible]

सैटिलमेण्ट, डरहम कमेटी रिपोट, 1953 का रीजेंसी एक्ट, 1911 तथा 1949 के ससदीय अधिनियम, आदि ।

(7) **विधि का शासन (Rule of Law)**—डायसी (Dicey) के अनुसार इगलैण्ड मे नागरिक स्वतन्त्रता के बाहुल्य का रहस्य विधि का शासन है । स्वतन्त्रताओ का अजन सतत सघष का परिणाम है। कोई भी ससदीय अधिनियम तथा सवैधानिक कानून विशिष्ट नागरिक अधिकारो की व्यवस्था नही करता । जनाधिकार निर्धारण यन्त्र की अनुपस्थिति मे नागरिक स्वतन्त्रताओ की व्यवस्था विधि के शासन का ही अनुदाय कहा जायगा । कानून के समक्ष समानता तथा बिना न्यायिक प्रक्रिया के किसी को अधिक समय तक कारागृह मे रखने पर प्रतिबन्ध इसके महत्वपूण अग है । विधि के शासन ने लोकतन्त्र की जडो को मजबूत बनाया है । विधि के शासन मे विधि को एकरूपीय, सावभौमिक एव सर्वोच्च माना जाता है । फ्रास की भाति न तो वहा पर दो प्रकार के न्यायालय है और न ही दो प्रकार के कानून । कानून सब के लिए एक है चाहे वह 10 डाउनिंग स्ट्रीट म रहने वाला प्रधानमन्त्री है अथवा गली मे भीख मागने वाला भिक्षुक ।

(8) **सीमित रूप मे शक्तियो का पृथक्करण (Separation of Powers in a Limited Sense)**—इसमे सन्देह नही कि फ्रासीसी लेखक मॉण्टेस्क्यू का इगलण्ड के विषय म यह प्रतिपादन अत्यन्त भ्रामक था कि वहा की व्यवस्था शक्तियो के पृथक्करण पर आधारित है । रैम्जे म्योर ने तो स्पष्ट शब्दो म कहा है कि यदि अमरीकी सविधान का आधार शक्तियो का पृथक्करण है तो हमारे सविधान का आधार शक्तियो का समन्वय है । उत्तरदायी प्रकार की कायपालिका शक्ति पृथक्करण का निषेध है। यदि किसी भी दिशा म वहा शक्तियो का पृथक्करण पाया जाता है तो वह न्यायिक क्षेत्र मे । न्यायपालिका को व्यवस्थापिका तथा कायपालिका के हस्तक्षेप से मुक्त रखा गया है । इस प्रकार वहा शक्तियो का पृथक्करण सीमित रूप म पाया जाता है। शक्तियो के पृथक्करण के साथ-साथ सविधान मे परोक्ष रूप म अवरोह एव सन्तुलन (Checks & Balances) की पद्धति का भी प्रयोग किया गया है । ससद द्वारा पारित नियम उस समय तक कानून नही बन सकते जब तक कि उन पर सम्राट की स्वीकृति नही हो जाती, यद्यपि यह एक औपचारिकता मात्र है । इसी प्रकार बिना ससदीय विश्वास प्राप्त किये कायपालिका अपनी नीतियो का सफल सम्पादन नही कर सकती । मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यक्तिगत एव सामूहिक दोनो रूपो मे ससद के प्रति उत्तरदायी है । इस प्रकार का कोई भी अग वहाँ पूण रूप से निरपेक्ष वनन का साहस नही कर सकता । यही इस व्यवस्था का लक्ष्य भी है ।

(9) **ससदीय सर्वोच्चता (Parliamentary Sovereignty)**—डी लोम (De Lolme) ने कहा था कि 'ब्रिटिश ससद पुरुष को स्त्री और स्त्री को पुरुष बनाने के अतिरिक्त और सब कुछ कर सकन म समथ है ।' एडवड कुक के अनुसार "ससद की शक्ति एव क्षेत्राधिकार इतना व्यापक बन गया है कि उसे सीमाओ म बद्ध नही किया जा सकता ।' डायसी (Dicey) के शब्दो मे "कानून की दृष्टि से हमारी राजनीतिक सस्थाओ की प्रमुख विशेषता ससद की सर्वोच्चता है ।' (The sovereignty of Parliament from a legal point of view is the dominant charac-

teristic of our political institutions) क्विटन हुग (Quintin Hoog) ने कहा है कि समद जो चाहे कर सकती है और मनुष्यकृत कानून द्वारा जो परिणाम उपलब्ध है उन्हे प्राप्त कर सकती है। अत इगलण्ड म समद की सत्ता निर्विघ्न, असीमित एव सर्वोपरि है। बिना ससदीय स्वीकृति के समस्त शासकीय सस्थाएँ व्यर्थ हैं। ससद ही समस्त राजकीय शक्तियो का स्रोत है। न्यायपालिका समद द्वारा स्वीकृत कानूनो को अवैध घोषित नही कर सकती। कार्यपालिका पूर्ण रूप म ससद के प्रति उत्तरदायी है। यह ससदीय सर्वोच्चता का केवल सद्धान्तिक मूल्याकन है। व्यवहार म ससदीय सर्वोच्चता वास्तविक नही है। अत वस्तुत हम यह कहते हैं कि लोक सभा कार्य नही करती वरन् मन्त्रिमण्डल की इच्छा को पजीकृत करती है। ससदीय शक्तियो म ह्रास हुआ है और वे शक्तियाँ अब वस्तुत मन्त्रिमण्डल की ही शक्तियाँ हैं।

ससदीय सार्वभौमिकता पर नियन्त्रण (Limitations of the Sovereignty of Parliament)—सिद्धान्त म यह सही है कि इगलण्ड म ऐसा कोई कानून नहा है जिसे ससद न बना सके या किसी कानून म परिवर्तन न कर सके, इगलण्ड मे सवैधानिक तथा साधारण कानून म कोई अन्तर नहीं है। ससदीय सार्वभौमिकता का बडा ही विशद विवेचन डायसी ने किया है किन्तु व्यवहार म ससदीय सार्वभौमिकता का अर्थ कोई अस्तित्व नही है। ससद की सार्वभौमिकता पर निम्नलिखित प्रतिबन्ध हैं

(1) ससद ऐसा कोई कानून नही बना सकती जो नैतिकता के विरुद्ध हो।

(2) ससद सम्राट के परमाधिकारो का नही बदल सकती। वह उन पर नियन्त्रण भी स्थापित नही कर सकती।

(3) ससद अपने से पहली ससद द्वारा बनाये गये कानूनो को रद्द नही कर सकती। किन्तु इस मान्यता का भी खण्डन हो चुका है। 1800 म ससद ने Act of Union स्वीकार किया था जिसे अन्तिम रूप से 1912 म समाप्त कर दिया गया।

(4) ससद व्यावहारिक रूप से जनमत की उपेक्षा नही कर सकती।

(5) ससद कानून बनाकर लोगो को धर्म परिवर्तन के लिए विवश नही कर सकती।

(6) सामाजिक तथा राजनीतिक परम्पराओ म परिवर्तन नही कर सकती।

(7) ससद अन्तर्राष्ट्रीय कानूनो म परिवर्तन नही कर सकती। वे उसकी शक्ति से बाहर हैं। West Rand Gold Mining Co v The King मे इसी आशय का निर्णय किया गया था।

अत आज ससदीय सम्प्रभुता का अर्थ मन्त्रिमण्डल की सम्प्रभुता से है। ससदीय सम्प्रभुता केवल कानूनी है व्यावहारिक नही।

(10) **सवैधानिक राजतन्त्र** (Constitutional Monarchy)—ब्रिटिश सविधान म सवैधानिकता एव राजतन्त्र का अदभुत मिश्रण पाया जाता है। इन दोनो का सयोग सामान्य रूप मे असगतिपूर्ण है किन्तु विकासवादी प्रवृत्ति ने इसे सम्भव बना दिया है। सविधान मर्यादा एव सीमाओ का प्रतीक है और राजतन्त्र निरकुशता का सूचक है। किन्तु ब्रिटिश सविधान की सौहार्दपूर्ण विकासवादी प्रवृत्ति ने इन्ह साथ-साथ

ब्रिटिश सविधान के निर्माणक तत्व
(Sources of the British Constitution)

सविधान के निर्माणक तत्वो का अर्थ है वे स्रोत जिनके द्वारा ब्रिटिश सविधान की प्रकृति के सम्बन्ध मे हमे पता चलता है। ये वे निर्माणक तत्व हैं जिन्होने सविधान को उसका आधुनिक स्वरूप प्राप्त करने मे सहयोग प्रदान किया है। ये स्रोत वस्तुत सविधान के अवयवी भाग तथा उसके मौलिक आधार हैं। इनस हम ब्रिटिश सविधान के स्वभाव को समझने मे पर्याप्त सहयोग मिलता है। ये अवयवी भाग इस प्रकार हैं

(1) **सवधानिक समझौते** (Constitutional Compromises)—ये सवधानिक समझौते सकट के समय राजा तथा प्रजा के मध्य हुए। राजा स्वच्छाचारी होकर जनता पर करारोपण तथा शासन करना चाहते थे और जनता अपने अधिकारो की सुरक्षा के लिए सचेष्ट थी। दोना पक्षो मे समझौते हुए जिनके माध्यम से राजा के अधिकार की सीमाएँ तथा जनता के अधिकारो का क्षत्र सकुचित होता अथवा बढता रहा। इनके द्वारा लोकतन्त्र का वटवृक्ष बढता ही चला गया। जनता ने कठोर सघर्ष के उपरान्त अपने स्वत्वो को छीना और जनतन्त्र को व्यावहारिक रूप दिया। ये समस्त समझौते एक समय पर नही हुए। इनमे से कुछ प्रमुख समझौता के नाम इस प्रकार हैं

(क) 1215 का मग्नाकार्टा (यह प्रथम आज्ञापत्र नागरिक स्वतन्त्रता को उदघोषित करने वाला था जब राजा जौन ने जनता से भयभीत होकर इस पर अपनी सहमति दी)।

(ख) 1628 का प्रार्थनापत्र (Petition of Rights)—अकारण किसी व्यक्ति को बन्दी बनाने के राजा के अधिकार को ल लिया गया तथा उसके कर लगाने की शक्तियो को समाप्त कर दिया गया।

(ग) 1686 का अधिकार पत्र (Bill of Rights)—इसने लोकतन्त्र के प्रगति द्वार सदा के लिए खोल दिये।

(2) **ससदीय विधियां** (Parliamentary Acts)—ससदीय अधिनियम वस्तुत वे अधिनियम हैं जो समय समय पर ससद द्वारा पारित किये जाते रहे हैं और जिनके द्वारा राजा की शक्ति उत्तरोत्तर नियन्त्रित हाती रही है तथा नागरिक अधिकारो का विकास होता रहा है। इनके द्वारा केवल ब्रिटिश सविधान ही सजीव नही बना है वरन उसम से सामन्तवादी तत्वा को भी कम किया गया है। ये अधिनियम इस प्रकार हैं

(1) *1679 का बन्दी प्रत्यक्षीकरण अधिनियम (Habeus Corpus Act), 1679)।*

(2) 1701 का समझौते का अधिनियम (Act of Settlement)।

(3) 1707 का स्कॉटलैण्ड से सयोग का अधिनियम (Act of Union with Scotland)।

(4) आयरलैण्ड से सयोग का अधिनियम (Act of Union with Ireland 1800)।

(5) 1832 1867 तथा 1884 के सुधार अधिनियम।

(6) 1835 का म्युनिसिपल कार्पोरेशन एक्ट।

(7) 1872 का म्युनिसिपल चुनाव अधिनियम।

(8) 1873, 1875, 1876 तथा 1894 का न्यायालय अधिनियम।
(9) 1888, 1894, 1929 तथा 1933 के स्थानीय शासन।
(10) 1911 का ससदीय विधेयक।
(11) 1918 तथा 1948 का जनमत प्रतिनिधित्व अधिनियम।
(12) 1920 का आयरिश सरकार अधिनियम।
(13) 1931 का वैस्टमिनिस्टर परिनियम (Statute of Westminster)।
(14) 1936 का सिहासन परित्याग अधिनियम (Abdication Act)।
(15) 1937 का क्राउन एक्ट (Crown Act of 1937)।

(3) न्यायिक निणय (Judicial Decisions)—डायसी (Dicey) ने ब्रिटिश सविधान को न्यायधीश' द्वारा निर्मित सविधान कहा है। समय समय पर कानून की उपस्थिति मे विवेक का प्रयोग करके प्राकृतिक न्याय के अनुसार न्यायाधीशो द्वारा जो निणय प्रसारित किये गये हैं वे बहुत ही महत्वपूण है। जो बात अमरीकी उच्चतम न्यायालय के सम्बन्ध मे सही है, वही ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था के विषय मे भी कही जा सकती है। राजा के परमाधिकारो तथा ससद सदस्यो के विशेषाधिकारो का विकास न्यायिक निणयो का ही परिणाम है। इसी प्रकार का एक न्यायिक निणय Wilkes v Wood मे दिया गया था जिसमे यह निश्चय किया गया था कि किसी ऐसे व्यक्ति के विरुद्ध तलाशी अथवा गिरफ्तारी का आदेश नही दिया जा सकता जिस लेखक का नाम पुस्तक पर न हो। हावेल के प्रसिद्ध निणय मे न्यायिक स्वतन्त्रता की चर्चा व्यापक रूप से की गयी है। अत डायसी का यह कथन सही है कि ब्रिटिश सविधान प्रचलित अथ मे ससद के प्रतिनिधियो के प्रयत्नो का फल होने के स्थान पर व्यक्तियो के अधिकारो के लिए न्यायालयो में लाये गये अभियोगो का परिणाम है।'

(4) सामान्य विधि (Common Law)—मुनरो के कथनानुसार सामान्य विधि वह कानून है जिसका विकास परम्पराओ के माध्यम से हुआ है और जिसे समस्त राष्ट्र से मान्यता प्राप्त हुई है। न्यायिक निणयो मे सवधानिक महत्व की बहुत-सी बातें अनायास ही हम उपलब्ध होती हैं। ये नियम अब इतने अचल हो गये हैं कि इनके उल्लघन करने वाले को दण्ड अवश्य मिलता है। शताब्दियो के निरन्तर प्रयोग के कारण सामान्य आचरण के नियम अनिवाय-से बन गय हैं। वे इगलैण्डवासियो के जनजीवन मे मिश्रित एव आत्मसात् हो गये है। सामान्य कानून की स्थापना में पूव दृष्टान्तो का भी महत्व है। राजा ने अपने परमाधिकारो तथा ससद ने अपनी सर्वोच्चता सामान्य विधि स प्राप्त की। ब्रिटेन म नागरिक स्वतन्त्रताओ के सरक्षण का एकमात्र श्रेय वहाँ की सामान्य विधि को हैं। ऑग (Ogg) के शब्दो मे "सामान्य कानून अथवा विधि मे वे सब रीति-रिवाज एव प्रथाएँ सम्मिलित हैं जिनका रूप शताब्दियो के प्रयोग के कारण अनिवाय-सा हो गया है।' (Common Law consists of a vast body of legal percepts and usages which through the centuries have acquired binding and almost immutable character) काटर (M G Carter) ने भी सामान्य विधि को ब्रिटिश स्वतन्त्रता का रक्षक माना है।

(5) कानूनी टीकाएँ (Legal Commentaries)—ब्रिटिश सविधान के स्वभाव तथा उसकी प्रगति के विविध स्तरो का परिचय हमे कानूनी टीकाओ के माध्यम

प्राप्त होता है। इन टीकाओ की रचना शास्त्रीय ढग से की जाती है और इनके लेखक उच्चकोटि के विधिशास्त्री अथवा विधिवत्ता होते है। ये वैधानिक टीकाएँ तो सदव कानून की ज्ञेयता मे सहयोगी सिद्ध हुई हैं। इनमे से कुछ महत्वपूर्ण टीकाएँ इस प्रकार हैं

(1) एनसन (Anson) द्वारा रचित 'सविधान की विधि एव लोकाचार', (*Law & Custom of the Constitution*)।

(2) डायसी की 'सविधान की विधि (Law of the Constitution)।

(3) मे (May) की 'ससदात्मक प्रथा' (Parliamentary Practise)।

(4) सिडनी लो का 'इगलैण्ड का सविधान ।

(5) बेजहॉट द्वारा रचित इगलण्ड का सविधान'।

सविधान के अभिसमय
(Conventions of the Constitution)

मिल के अनुसार अभिसमय सविधान के अलिखित भाग हैं (Unwritten maxims of the Constitution)। ये ब्रिटिश जीवन मे इस प्रकार मिश्रित हो गये हैं कि उन्ही की शक्ति पर इगलैण्ड के सविधान का भव्य भवन टिका हुआ है। अभिसमय सविधान के सार हैं। उन्हे निष्कासित कर देने से सविधान व्यर्थ एव अव्यावहारिक हो जायगा। डायसी (Dicey) का यह कथन सही है कि ब्रिटिश सविधान अभिसमयो का सविधान है। अभिसमय सविधान के वे रीति रिवाज एव परम्पराएँ है जो वहा के निवासियो की आदतो तथा उनके व्यवहार म अचेतन रूप मे समा गये है। इसी कारण एन्सन (Anson) ने अभिसमयो को सवैधानिक परम्पराएँ कहा है (Customs of the Constitution)। फाइनर (H Finer) के शब्दो मे "अभिसमय राजनीतिक आचरण के वे नियम हैं जिनकी स्थापना परिनियमो, न्यायिक निर्णयो अथवा परम्पराओ के अन्तर्गत नही हुई है।" (Conventions are rules of political behaviour not established in statutes judicial decision or Parliamentary custom) अभिसमयो के कारण ही ब्रिटिश सविधान इतना लचीला बन सका है। अभिसमय सविधान को गति प्रदान करने वाले भाग है। वे सविधान की विकासवादी प्रकृति के प्रतीक हैं। अभिसमयो के विषय मे हम यह नही जानते कि वे कब और कहाँ से प्रारम्भ होते हैं। अभिसमयो के निम्नलिखित लक्षण है

(क) अभिसमयो का निर्माण ससदीय शक्ति द्वारा सम्पन्न नही होता।

(ख) कानून तथा न्यायालयो द्वारा उन्हे मान्यता न मिलने पर जन-समुदाय उन्हे सम्मान की दृष्टि से देखता है।

(ग) सवैधानिक कानून न होने पर भी वे सवैधानिक कानूनो जैसी पवित्रता का स्थान ग्रहण कर लेते हैं। इसी कारण इन्हे सविधान के मौलिक आधार कहा जाता है।

अभिसमयो का महत्व (Importance of Conventions)

(1) **सविधान के निर्माण मे योगदान** (Facilitated the Growth of the Constitution)—ब्रिटिश सविधान के विकास म अभिसमयो ने महत्वपूर्ण योग दिया है। इन्ही के *माध्यम से निरकुश राज्यतन्त्र को सवधानिक राज्यतन्त्र मे बदला जा*

सका। इन्ही के सहयोग से ब्रिटिश शासन-व्यवस्था का जनतन्त्रीकरण हुआ। प्रधानमन्त्री का पद, क्राउन रूपी सस्था का विकास, राजनीतिक दलो की उत्पत्ति, मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की स्थापना आदि मे अभिसमयो का विशेष योगदान रहा है। इन्होने सविधान को गति प्रदान की है।

(2) **सविधान के क्रियान्वन मे योग** (Helped the Execution of the Constitution)—सविधान को जन आवश्यकताओ के अनुकूल बनाने का श्रेय अभिसमयो का है। ये जन शक्ति को नूतन दिशा दिखाते है तथा प्राचीन मे हमारी आस्था दृढ करते हैं। सबसे बडी बात तो यह है कि ये राजनीतिक उतार-चढावो मे मानसिक दृढता प्रदान करते हैं। जेनिम्स (Jennings) के कथनानुसार अभिसमय कानून की सूखी हड्डियो पर मास चढाते है। वे कानूनो को निश्चितता एव निरतरता के बौद्धिक तत्व प्रदान करते है। अभिसमयो के न होने पर सवधानिक ढाचा लडखडा जायगा। अभिसमयो के द्वारा ही कानूनी तथा राजनीतिक सप्रभु के मध्य ताल-मेल उत्पन्न होता है। कानूनी दृष्टि से राजा मन्त्रिमण्डल के परामश को मानने के लिए बाध्य नही है किन्तु अभिसमय राजा तथा मन्त्रिमण्डल के पारस्परिक सघष को समाप्त करते है। अभिसमयो के अनुसार राजा मन्त्रिमण्डल द्वारा दिये गये परामश को मानने के लिए बाध्य है। इसी प्रकार मन्त्रिमण्डल के प्रति अविश्वास प्रकट होने पर वह सत्तारूढ नही रह सकता, उसे त्याग पत्र देना ही होगा।

(3) **ससदीय प्रणाली के सचालन मे सहयोगी** (Helpful in the Conduct of Parliamentary System)—वियड के अनुसार अभिसमयो का वैसे तो अध्यक्षात्मक प्रणाली मे भी महत्व है किन्तु ससदीय प्रणाली मे यह उससे भी अधिक है। ससदीय प्रणाली मे सिद्धान्त तथा व्यवहार मे अन्तर होता है। इस अन्तर की खाई अभिसमयो द्वारा ही दूर की जा सकती है। ससदीय प्रणाली का यह सिद्धान्त कि बहुमत दल के नेता को ही सरकार बनाने के लिए आमन्त्रित किया जाय, केवल अभिसमय द्वारा ही सम्भव है। राष्ट्राध्यक्ष केवल नाममात्र का शासक होता है, यह अभिसमय द्वारा ही प्रमाणित हो सका है। वित्त विधेयक केवल प्रथम सदन म ही प्रस्तावित होना चाहिए तथा कानून बनने से पूव प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होने चाहिए, आदि ससदीय सिद्धान्त अभिसमयो द्वारा ही सुलभ हो सके हैं। ब्रिटेन म अभिसमय द्वारा ही यह सम्भव है कि लॉड सभा न्याय का सर्वोत्तम आगार है किन्तु उस काय म केवल कानून के लॉड ही भाग लेते हैं। जेनिंग्स के अनुसार समाज की परिवर्तित परिस्थितियो के अनुकूल ये प्रशासन को जागरूक बनाते है और शासक वग को उन परिवर्तित परिस्थितियो के सचालन के लिए योग्यता प्रदान करते है।

(4) **अल्पसख्यको के अधिकारो की सुरक्षा** (Protect the Rights of Minorities)—प्रो० ह्वीयरे (Wheare) के अनुसार अभिसमय का एक महत्वपूण काय अल्पसख्यको के अधिकारो की सुरक्षा है। दोनो सदनो के सम्बन्धो मे अभिसमय तालमेल उत्पन्न करते हैं। व्यवस्थापिका का सगठन निश्चित होता है। डायसी (Dicey) के अनुसार अभिसमयो द्वारा सम्राट की विवेकीय शक्तियो का निर्धारण होता है। अत अभिसमयो ने ब्रिटिश सविधान को गति एव नैतिक बल प्रदान किया है।

(5) **राष्ट्रमण्डल तथा जन-सप्रभुता को सफल बनाया है** (They

Commonwealth and Popular Sovereignty Successful)—अभिसमयों ने एक अत्यन्त महत्वपूर्ण कार्य राष्ट्रमण्डल को सफल बनाकर किया है। ब्रिटिश राजा को साम्राज्यीय एकता का प्रतीक कहा जाता है। राष्ट्रकुल के सदस्यों की श्रद्धा सम्राट के प्रति है—यह अभिसमय द्वारा ही सम्भव हो सका है। जेनिंग्स ने अभिसमयों का एक महत्वपूर्ण अनुदाय यह बताया है कि उनके द्वारा जन सम्प्रभुता सजग एवं सफल बन सकी है। जन प्रतिनिधित्व को वास्तविक स्वरूप प्राप्त हो सका है।

अभिसमयों के प्रकार
(Kinds of Conventions)

1 व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका के सम्बन्ध में (In Respect of Legislature and the Executive)

(1) मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को संसद की सदस्यता अनिवार्य है। इसके अभाव में अमुक व्यक्ति को मन्त्री तो बनाया जा सकता है किन्तु उसे 6 माह की अवधि में स्वयं को संसद का सदस्य बनाना पड़ेगा।

(2) संसदीय व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण अभिसमय यह है कि कार्यपालिका विधान मण्डल के प्रति उत्तरदायी रहती है। इससे अभिप्राय यह है कि संसद द्वारा अविश्वास व्यक्त करने की स्थिति में प्रधानमन्त्री के समक्ष दो विकल्प होते हैं—प्रथम तो यह कि वह अपने मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र दे दे और दूसरा यह कि वह सम्राट से जटिल स्थिति में लोक सभा को भंग करके नूतन निर्वाचन का आदेश दे। यदि पुनर्निर्वाचन के समय राष्ट्र प्रधानमन्त्री की नीतियों का समर्थन नहीं करता तो वह पुन निर्वाचन की माग नहीं कर सकता।

(3) मन्त्रिमण्डल के सदस्य व्यक्तिगत तथा सामूहिक दोनों प्रकार से विधान मण्डल के प्रति उत्तरदायी हैं। अतः मन्त्रिमण्डल का समग्रित स्वरूप है।

(4) लोक सभा का अध्यक्ष निर्दलीय व्यक्ति होता है, उसका निर्वाचन केवल एक औपचारिकता है। वह जब तक चाहे अध्यक्ष रह सकता है।

(5) अवकाश ग्रहण करने पर उसे लार्ड सभा की सदस्यता प्रदान की जाती है।

(6) लॉर्ड सभा जब अपीलीय न्यायालय के रूप में कार्य करती है, उस समय समस्त सदस्य भाग नहीं लेते। केवल कानून के लॉर्ड (Law Lords) ही भाग लेते हैं।

(7) लोक सभा वित्त विधेयक पर तभी विचार करती है जबकि उसकी प्रस्तुति राज्य की ओर से मन्त्रिमण्डल द्वारा की गयी हो।

(8) लोक सभा मन्त्रिमण्डल द्वारा विभिन्न विभागों के सम्बन्ध में रखी गयी मांगों को घटा तो सकती है किन्तु उन्हें बदल नहीं सकती।

(9) कानून बनने से पूर्व प्रत्येक विधेयक का तीन बार वाचन होना चाहिए।

(10) ब्रिटिश संविधान का एक अभिसमय यह भी है कि बहुमत दल के सदस्य का भाषण हो चुकने के बाद विरोधी दल के सदस्य का भाषण होना चाहिए।

2 राजा के सम्बन्ध में (In Respect of King)

(1) राजा को अपने मन्त्रियों के परामर्श पर आचरण करना चाहिए।

(2) निर्वाचन के उपरान्त राजा बहुमत दल के नेता को प्रधानमन्त्री पद के

लिए आमन्त्रित करता है। उसके परामश पर ही वह अय मन्त्रियो की नियुक्ति करता है।

(3) राजा के लिए यह आवश्यक है कि वप मे कम से कम एक बार वह ससद का अधिवेशन अवश्य आहूत करे।

(4) राजा मन्त्रिमण्डल की बैठको मे सम्मिलित नही होता।

(5) यदि लॉड सभा किसी विधेयक को स्वीकार न करके गतिरोध उत्पन्न करना चाहती है तो उसके सदस्यो की सख्या बढाकर विधेयक पारित कराया जाता है।

(6) ससद द्वारा स्वीकृत विधेयका पर राजा को अनुमति प्रदान करनी होती है।

(7) राजा मन्त्रिमण्डल द्वारा आदेश प्राप्त करने के पश्चात् ही कोई काय कर सकता है।

3 राष्ट्रमण्डल के सदभ मे (In Respect of Commonwealth)

(1) राजा के लिए यह आवश्यक है कि राष्ट्रमण्डलीय देशो के सम्बध म बात करते समय सम्बधित विभाग के मन्त्री से परामश करे।

(2) ससद किसी भी उपनिवेश के तभी कानून बनायेगी जबकि स्पष्ट रूप मे उस उपनिवेश द्वारा अनुरोध किया गया हो और स्पष्ट अनुमति प्रदान की गयी हो।

इसके अतिरिक्त भी ब्रिटिश सविधान मे अय अभिसमय है, जैसे सामाजिक नियम बनात समय उस वग विशेष से परामश करना चाहिए तथा लोक सभा म समितिया के सदस्यो की सख्या सदन मे विविध दलो की सदस्यता के अनुपात मे होनी चाहिए, आदि। इसी प्रकार लोक सभा के अध्यक्ष को अपने निर्णायक मत का प्रयोग इस प्रकार करना चाहिए जिससे ससद स्वय उसका निणय कर सके।

कानून तथा अभिसमय
(Law & Conventions)

जब सविधान के आकार तथा तात्कालिक विचारधारा म अतर दिखाई देता है और उसकी पूर्ति कठिन हो जाती है, उस समय अभिसमयो का जन्म होता है। अभिसमय के माध्यम से अनुकूलता लायी जाती है। इसी के कारण तो इगलैण्ड के राजतन्त्रीय आकार म लोकतन्त्रीय व्यवस्था सफल हो सकी है। इसीलिए सम्राट, मन्त्रि-मण्डल तथा ससद आदि के सम्बध मे विविध प्रकार के अभिसमय उत्पन्न हुए। कभी-कभी कानून की शून्यता के कारण भी अभिसमयो का जम होता है। यह बात वस्तुत सही है कि यदि हम कानूनो तथा अभिसमया को समानातर रेखाओ की भाति नही मान सकते तो उन्हे व शब्द भी नही कहा जा सकता जिनका प्रयोग हम एक-दूसरे के लिए कर सकें। यद्यपि अभिसमया की पुष्टि मे कानून जैसी शक्ति होती है किन्तु उन्हे कानून नही कहा जा सकता। डा० जेनिग्स के शब्दा म "यद्यपि पहले अभिसमय कानून की ही नीव पर बनते हैं किन्तु जब वे स्थायी हो जाते है तो वे कानून के आधार बन जाते हैं।" (Though the conventions are built in the first instance on the foundations of Law, when once they have been established they tend to form the basis of Law) कानून तथा अभिसमया के पारस्परिक भेद को निम्नवत् स्पष्ट किया जा सकता है

12314
06/01/07

(क) निश्चितता के आधार पर (On the Basis of Positivity)—कानून निश्चित होते है उनके स्वरूप को स्वेच्छा से परिवर्तित नही किया जा सकता। उनमे विविध व्याख्याएँ नही होती। उनके निर्माण की तिथि सदर्भ, लक्ष्य तथा क्षेत्र की स्पष्ट व्याख्या की जाती है। अभिसमय के सम्बन्ध मे यह सब कुछ कह सकना कठिन है कि उनकी उत्पत्ति कब तथा कैसे हुई और निश्चित रूप से उनका स्वरूप क्या है? उस दिशा म सापेक्षिक तत्व अधिक हैं। व वस्तुपरक नही हैं। यह स्वाभाविक बात है कि जो वस्तु निश्चित है, वह स्पष्ट भी होगी। कानून स्पष्ट होते हैं किन्तु अभिसमय स्पष्ट नही होने, वे भ्रान्ति की धुधलिका म छिप रहते हैं।

(ख) निर्माण के आधार पर (On the Basis of Formulation)—कानूनो का निर्माण विधि निमात्री शक्ति द्वारा सम्पन्न होता है। इसी शक्ति के द्वारा वह लिखित रूप म निहित भी किया जाता है। कानून की शब्दावली भी सुनिश्चित एव स्पष्ट होती है। किन्तु, इसके विपरीत, अभिसमयो का निमाण नही होता वरन उनका विकास हुआ है जिसके विषय मे हम कुछ नही जानते। अभिसमय की तुलना एक वृक्ष स की जा सकती है जो धीरे धीरे बढता है और कानून की तुलना एक मेज से कर सकते हैं जो शीघ्र बन जाती है। अभिसमय के लिए कोई विधान समिति नही बैठायी जाती। यह पता चलाना भी कभी-कभी कठिन हो जाता है कि कौन-सी प्रथा किस समय अभिसमय बन गयी।

(ग) स्वीकृति के आधार पर (On the Basis of Sanction)—अभिसमयो को न्यायिक सरक्षण प्राप्त नही होता। अभिसमय न्यायालयो द्वारा अधिशासित नही किये जाते अभिसमयो के तोडने पर किसी भी प्रकार के दण्ड की व्यवस्था नही की जाती। इसके विपरीत कानूनो को न्यायालय द्वारा क्रियान्वित किया जाता है तथा उन्हे न्यायिक सरक्षण प्राप्त होता है। कानून के उल्लघन करने पर शारीरिक दण्ड की व्यवस्था रहती है। अभिसमयो के पीछे अधिक से अधिक नतिक शक्ति को स्वीकार किया जा सकता है। कानून का रूप शक्ति का होता है और अभिसमय का स्वेच्छा का। कानून की दृष्टि मे 'अनिवाय' शब्द है और अभिसमय के साथ 'विकल्प' जुडा हुआ है। इसी कारण सम्भवत अभिसमयो को राजनीतिक नतिकता के नियम मान कहा जाता है।

(घ) जान पहिचान के आधार पर (On the Basis of Acquaintance)—जान-पहिचान के आधार पर भी कानून तथा अभिसमयो मे अतर किया जाता है। कानून सर्वविदित होता है और उसे सभी जानते हैं किन्तु अभिसमयो को बहुत-से लोग नही जानते। जेनिंग्स (Jennings) के शब्दो म 'परम्पराएँ विषम प्रश्न होते हैं जिन्हे वे ही जान सकते हैं जिनका उनसे सम्बन्ध है।' (Conventions are primarily technical questions They are known only to those whose business is to know them) अत परम्पराओ की जानकारी जनसाधारण को नही होती।

किन्तु कानून तथा अभिसमय के इस अतर से हम यह नही समझ लेना चाहिए कि अभिसमयो का कोई महत्व नही है। सत्य ही इनम कोई गहरा अतर नही है। बहुत से कानून अभिसमयो के आधार पर निर्मित हुए हैं जैसे 1937 का Ministers of the Crowns Act 1931 का Statute of Westminister।

जेनिंग्स के शब्दों में "कानून और परम्परा में कोई महत्वपूर्ण अन्तर नहीं होता। संविधान जनता की सहमति के साथ सम्बद्ध रहता है।" (The distinction between Law and Conventions is not really of fundamental importance A constitution rests on acquiescence whether established by referendum or tacit approval)

अभिसमयो के पीछे स्वीकृति
(Sanction behind Conventions)

फाइनर ने परम्पराओ को राजनीतिक व्यवहार के नियम अथवा अलिखित सिद्धान्त कहा है। (Conventions are rules or unwritten principles understanding or maxims of Political Behaviour) यह सही है कि स्वरूप की दृष्टि से अभिसमय तथा कानूनो मे जनसाधारण के लिए कोई अन्तर नही है किन्तु जब दोनो एक दूसरे के प्रतिद्वन्द्वी बन जाते हैं तब उनका अन्तर स्पष्ट हो जाता है। राष्ट्र परम्पराओ का स्वागत करता है और उनकी उपेक्षा को बर्दाश्त भी नही करता। यह स्वाभाविक प्रश्न है कि जब अभिसमयो के उल्लघन करने पर भी कोई दण्ड नही दिया जाता तो जनता उनका पालन क्यो करती है ? यह अभिसमयो की दृष्टि मे स्वीकृति कहलाती है। अत परम्पराओ के पीछे निम्नलिखित स्वीकृतियाँ होती हैं

(1) न्यायिक कार्यवाही का भय (Fear of Judicial Punishment)—प्रो० डायसी (Dicey) के अनुसार अभिसमयो की दृष्टि मे न्यायिक कार्यवाही का भय होता है। जब कभी भी परम्पराओ का उल्लघन होता है तो निश्चय ही प्रत्यक्ष अथवा परोक्ष रूप मे कानून का भी उल्लघन होता है जिसके फलस्वरूप उल्लघनकर्ता कानून की गिरफ्त मे आ जाता है। अभिसमय कानून न होते हुए भी उनके इतने समीप तथा उनसे इतने एकरूप है कि दोनो को पृथक करना लगभग असम्भव सा जान पडता है। स्वय डायसी के शब्दो मे 'परम्पराओ का पालन इस कारण किया जाता है कि इनका पालन न करने से व्यक्ति तुरन्त ही कानून के शिकजे मे आ जाता है और वह न्यायालय से सघर्ष मे पड जाता है।" डायसी ने पुन कहा है कि "राजनीतिशास्त्र की आचार सहिता के सिद्धान्तो को चाहे महाभियोग के भय से स्थापित किया गया हो या जनमत ने प्रभावित किया हो किन्तु परम्पराओ की दृष्टि मे यह शक्ति है कि इनको भग करने वाले व्यक्ति तुरन्त ही देश के नियमो तथा न्यायालयो के साथ सघर्ष मे आ जाते है।" डायसी इस तथ्य से सहमत नही हैं कि परम्पराओ के पीछे जनमत का तत्व निश्चित हो चुका है। डायसी ने अपने तर्क की पुष्टि मे कहा है कि यदि प्रति वर्ष कम से कम एक बार ससद का अधिवेशन आहूत नही किया जाता तो उससे केवल अभिसमय ही भग नही होगे, कई प्रकार की वैधानिक जटिलताएँ उत्पन्न हो जायेंगी। वार्षिक बजट स्वीकार नही हो सकेगा, फलत कर्मचारियो तथा सेना के सदस्यो को वेतन नही मिल सकेगा। अनधिकृत करो के आधार पर सेना को रखना अवैध होगा। प्रशासन बिखर जायगा। राजा मनमाने ढग से शासन करने लगेगा। इस प्रकार लोकतन्त्रीय व्यवस्था के लिए खतरा उत्पन्न हो जायगा।

किन्तु डायसी द्वारा प्रस्तुत तर्क आशिक रूप से सत्य ही माने जा सकते हैं,

पूण सत्य नहीं। कानून तथा परम्पराएँ कदापि सहगामी नही हो सकते। अत डायसी की यह मा यता अशुद्ध है कि परम्पराएँ तथा कानून अ यो याश्रित हैं। ससद सप्रभु सत्ता सम्पन्न है और इस प्रकार कई वर्षों तक के लिए बजट स्वीकार कर सकती है। इस प्रकार प्रशासन के लिए कोई खतरा उत्पन्न होने का भय नही रहता।

दूसरी बात यह है कि कुछ ऐसे अभिसमय भी हैं जिनके अतिक्रमण से कानून भग नही होता। उदाहरण के लिए, यदि प्रधानम त्री लॉड सभा म से नियुक्त किया जाय तथा स्पीकर (Speaker) निर्वाचित होने के पश्चात् अपने दल से त्यागपत्र न द तो उससे अभिसमय का उल्लघन तो होता है किन्तु किसी कानून का उल्लघन नही होता। वास्तविकता तो यह है कि अभिसमयो का पालन उनकी उपयोगिता के कारण होता है। 1868 म प्रधानम त्री डिजरायली आम चुनावा म हारने के पश्चात ससद मे उपस्थित नही हुए और परम्परा को तोडकर त्यागपत्र देकर चले गये। अत जेनिंग्स (Jennings) का यह कहना सही है कि 'अभिसमयो का अस्तित्व केवल अपने ही लिए नही है, उनका अस्तित्व इसलिए भी है क्योकि इसके कुछ श्रेष्ठ कारण हैं।"

(2) **अभिसमयो की पुष्टि मे जनमत की स्वीकृति है** (Sanction of Public Opinion)—डायसी (Dicey) के ठीक विपरीत लॉवेल (Lowell) की मा यता है कि अभिसमयो का पालन इसलिए होता है क्योंकि उनके पीछे जनमत की शक्ति है। कानून को तोडकर तो सरकार कुछ समय तक रह सकती है किन्तु जनता की उपेक्षा कर लोकत त्रीय व्यवस्था म उसका टिकना एक जटिल प्रश्न है। अभिसमयो के प्रति जनता क हृदय म अगाध प्रेम रहता है। उनके प्रति जनता की निष्ठा इस सीमा तक है कि जनता उनके अपमान को सम्भवत बर्दाश्त नही कर सकती। जनमत के स दभ मे यह तक भी प्रस्तुत किया जाता है कि ब्रिटिश नागरिक स्वभाव से ही रूढिवादी होते हैं और उनकी श्रद्धा एव निष्ठा की पात्र हैं वे समस्त सस्थाएँ जि ह हम पौरा णिक कहते हैं। इसी श्रेणी मे अभिसमय भी आते हैं। शासन बडी ही सतर्कता के साथ इन अभिसमयो के अनुपालन का ध्यान रखता है। सरकार इस तथ्य को भली भाँति समझती है कि अभिसमयो की उपेक्षा उनके पतन को सन्निकट ला सकती है। इसी कारण शासक वग अभिसमयो की अवहेलना करने का दुस्साहस नही कर पाता। स्वय लॉवेल (Lowell) के शब्दो मे 'अभिसमय एक विशेष खेल के नियम हैं। जो वग इनसे सम्बन्धित है वह इन्हें पूणतया जानता है।" जेनिंग्स के अनुसार "यह आज्ञा-पालन व्यापक स्वीकृति पर आधारित है, किसी बल पर नही। यदि जनता उन्हें मानना चाहे तो कोई भी बल उन्हें मानने क लिए बाध्य नही कर सकता।" ऑग तथा जिक (Ogg & Zink) के कथनानुसार "अभिसमयो के पीछे वास्तविक सत्ता जनमत का बल है और इसका पालन इसलिए किया जाता है कि जनता की माँग है कि उनका पालन होना चाहिए। (The real sanction behind conventions is the force of the public opinion Conventions are obeyed because the public opinion demands that they must be obeyed) अत यह कहना अनुचित नही है कि जनमत अभिसमयो की आत्मा है। जनता उनके अनुसरण की आ तरिक अभिलाषा रखती है।

इसमे कोई सन्देह नही कि डायसी की अपेक्षा लॉवेल का मत सत्यता के अधिक निकट है, किन्तु वह भी अभिसमया के उपयोगिता पक्ष को विमुख कर देता है। जनमत की शक्ति चाहे अभिसमयो की दृष्टि मे हो किन्तु उसे पूण एव एकमात्र आधार नही कहा जा सकता। अभिसमयो के सम्बन्ध मे चर्चा करते समय लॉवेल यह भी भूल जाता है कि उनका पालन इस कारण से भी होता है क्योंकि वे स्थायी महत्व के होते है, केवल पौराणिक होना ही उन्हे स्वीकार करने के लिए पर्याप्त नही है। उनकी पुष्टि मे सदव व्याप्त रहने वाली उपयोगिता है। फाइनर (Finer) ने अपनी पुस्तक '*Major Govts of Modern Europe*' के पृष्ठ 60 पर कहा है कि अभिसमयो के पीछे स्वीकृति का आधार उनकी सदैव व्याप्त रहने वाली उपयोगिता है। (The compelling power of conventions comes from the public recognition of their lasting worth)

(3) **अभिसमय सवधानिक सिद्धान्तो के अनुकूल हैं** (Conventions are in tune with Constitutional Principles)—लास्की (Lasky) के मतानुसार अभिसमया का पालन इसलिए होता है क्योंकि उनकी अवस्थिति से ब्रिटिश लोकतन्त्र को भय उत्पन्न नही हुआ। अभिसमया ने लोकतन्त्र तथा सवैधानिक सिद्धान्तो को दृढ बनाया है, उनकी उपेक्षा नही की। आज हमे ससदीय लोकतन्त्र का जो यह सिद्धान्त दृष्टिगत होता है कि मन्त्रिमण्डल की बैठको का सभापतित्व प्रधानमन्त्री द्वारा होना चाहिए वह अभिसमया के कारण ही हम बना पाये है। जाज तृतीय यह परम्परा तोडना चाहता था किन्तु विलियम पिट जैसे योग्य प्रधानमन्त्री के रहते हुए वह अपने इस दुरुद्देश्य मे सफल नही हो सका। उस समय से यह परम्परा पड गयी कि मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष प्रधानमन्त्री ही है। इस प्रकार अभिसमयो के पालन से लोकतन्त्रीय सिद्धान्ता का हनन नही हुआ है वरन वे स्थायी तथा व्यापक महत्व के बने हैं। इसी प्रकार यह परम्परा कि *प्रधानमन्त्री हाउस ऑफ कामन्स का ही सदस्य होना चाहिए,* सवदा लोकतन्त्रीय अपेक्षाओ के अनुकूल है। लोकतन्त्र मे जिन सवैधानिक सिद्धान्तो को हम स्थायी महत्व का समझते है अभिसमय उनके अनुकूल ही हैं। इनमे लोकतन्त्र को गति एव विश्वास प्राप्त हुआ है।

(4) **सवदलीय मतक्य** (Uniformity in the Views of Political Parties on this Aspect)—लास्की (Lasky) के मतानुसार अभिसमयो के पालन मे एक तत्व और भी निहित है कि देश की राजनीतिक व्यवस्था के सम्बन्ध मे देश के समस्त राजनीतिक दल लगभग एक विचारधारा एव दृष्टिकोण के हैं। यदि इस प्रकार का मतैक्य राजनीतिक दलो म उपलब्ध न होता तो अभिसमया को देश की व्यवस्था मे वह सम्मान प्राप्त न होता जो उसे आज प्राप्त है। वस्तुत उनकी पवित्रता प्रश्न सूचक बन जाती। कहने का तात्पय यह है कि प्रसाशक वग उन परम्पराओ का जीवित रखना ही चाहते हैं। राजतन्त्रीय लोकतन्त्र के पक्ष मे सभी दल हैं।

(5) **व्यावहारिक उपयोगिता** (Practical Utility)—ऑग (Ogg) के मतानुसार "कानून की सूखी हड्डियो के ऊपर परम्पराएँ माना मास रूपी आवरण हैं। इनके द्वारा सवैधानिक कानून कायरूप मे लाया जाता है और वे इसके विचारो के साथ मेल रखती हैं।" (They clothe the dry bones of law with flesh and

make the legal constitution work and keep it abreast of changing social needs and political ideas) जेनिंग्स (Jennings) ने एक स्थान पर लिखा है कि "सविधान स्वय काय नही करता, वह मनुष्यो द्वारा क्रियान्वित किया जाता है। वह राष्ट्रीय सहयोग का साधन है और सहयोग की भावना उतनी ही आवश्यक है जितना कि उसका साधन। परम्पराएँ उस सहयोग के काय-साधन हेतु विस्तृत किये गये नियम है।" पुन जेनिंग्स के ही शब्दो मे "परम्पराएँ स्वय के लिए जीवित नही रहती किन्तु उनकी उपयोगिता जीवित रहने का एक बहुत बडा कारण है।"(Conventions do not exist for their own sake, they exist because there are good reasons for it) न्यूमैन (Newman) ने कहा है कि सवधानिक परम्पराओ की वैधता राजनीतिक वास्तविकताओ द्वारा निर्धारित होती है। (The validity of constitutional conventions will be determined by political realities) दीघगामी उपयोगिता ही सचमुच परम्पराओ की स्वीकृति का मूल आधार है। चाहे इस सम्मान म जनता की रूढिवादी प्रकृति का भी हाथ हो किन्तु उनकी व्यावहारिक उपयोगिता का महत्व कम नही है। यदि अभिसमयो मे यह व्यावहारिक उपयोगिता न होती तो जनता द्वारा अभिसमयो का इस व्यापक स्तर पर सम्मान नही होता। आज तो वे जन जीवन के लोकतन्त्रीय गात मे इस प्रकार से घुल मिल गये हैं कि कोई भी उन्हे कष्ट नही मानता। यही कारण है कि ब्रिटेन मे अभिसमयो का व्यापक रूप म पालन होता है।

Select References

Finer *Major Govts of Modern Europe*
Munro *Govts of Eu ope*
Ogg & Zink *Modern Foreign Govts*
Jennings *The British Constitution*
Lasky *Parliamentary Govts in England*
Sydney Low *The Govt of England*
Keith *The British Constitution*
Martin *The Magic of Monarchy*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 सवैधानिक अभिसमय का क्या अथ है ? कुछ अभिसमयो का उल्लेख करके यह बतलाइए कि उनके द्वारा इगलण्ड तथा सयुक्त राज्य अमेरिका के सविधानो के विकास म कसे सहायता मिली।
(What is a constitutional convention ? Mention a few such conventions and show how they helped in the development of the constitution in England and the U S A)

2 सवधानिक अभिसमयो का ब्रिटेन के सविधान के कार्यान्वन मे क्या महत्व है ? उदाहरण देकर समझाइए।
(What is the importance of constitutional conventions in the working of the British constitution ? Explain with examples)

3 इगलैण्ड तथा सयुक्त राज्य अमरिका के सविधानो को दृष्टि मे रखते हुए ससदीय तथा अध्यक्षात्मक पद्धति की कायपालिकाओ का विवरण प्रस्तुत कीजिए।
(Explain the distinction between parliamentary and presidential

types of executives, keeping in view the constitutions of England and U S A)

4 ब्रिटिश सविधान की प्रकृति की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए ।
(Critically examine the nature of the British Constitution)

5 "ब्रिटिश सविधान का अस्तित्व नही है ।" क्या यह कथन सही है ?
"The British Constitution does not exist ' What justification is there for such a view ?)

6 "ब्रिटिश सविधान विवेक तथा सयोग की सन्तान है ।" इस कथन का विश्लेषण करें ।
("The British Constitution is the child of wisdom and change ' Examine this statement)

7 ब्रिटिश सविधान के स्रोतो का वणन करे ।
(Describe the sources of the British Constitution)

8 सविधान के अभिसमय से आप क्या समझते है ? सविधान के पीछे कौन कौन अनुशक्तियाँ है ? उदाहरण सहित समझायें ।
(What is meant by conventions of the Constitution ? What are the main sanctions of the Constitution ? Illustrate your answer with examples)

9 "ब्रिटिश शासन पद्धति कानूनो पर आधारित होने पर भी सवधानिक अभिसमयो पर आधारित है ।" इस कथन की उदाहरण सहित विवेचना करें ।
('The British system of government though grounded in law, is largely dependent on constitutional conventions Discuss and illustrate)

10 "ब्रिटिश सविधान बुद्धि तथा सयोग की जात है ।' समीक्षा कीजिए ।
(The British Constitution is the child of wisdom and chance Examine)

2

राजा तथा राजमुकुट

[The King And The Crown]

"For all politics, in the end, is poetry —H Finer

"राजा के पद आमतौर से बल प्रयोग से प्रारम्भ होते हैं जिसको समय घिस कर अधिकार बना देता है।" —ड्रायडन

"प्रत्येक श्रेष्ठ राजमुकुट कांटो का मुकुट है और इस पृथ्वी तल पर सदा ऐसा रहेगा।" —कार्लायल

ग्लेडस्टन (Gladstone) ने एक बार कहा था कि "ब्रिटिश संविधान के साहित्य में अनेक सूक्ष्म भेद हैं, किन्तु उनमें इतना अधिक महत्वपूर्ण कोई नही है जितना महत्वपूर्ण राजा तथा राजमुकुट का भेद है।' (There are many subtle distinctions in the vernacular of British Government and none so vital as the distinction between King and the Crown) इंगलण्ड का इतिहास इस तथ्य का साक्ष्य प्रस्तुत करता है कि 1688 तक राजा के निरंकुश अधिकार तथा उसकी सत्ता का निरपेक्ष रूप चलता रहा। राजा की आज्ञा ही कानून थी। राजकीय कार्यों में उसकी सत्ता जीवन एव मृत्यु की व्याख्या से कम नही थी। समय की गति के साथ संसदीय संघर्ष तथा जन भावनाओं की व्यापक आकांक्षाओं के वेगमय प्रवाह के साथ राजा की शक्तियाँ क्षीण होने लगी और क्षीणता का क्रम इस सीमा तक बढ़ा कि आज राजा को निर्जीव रबर की भाँति माना जाने लगा। राजतन्त्र का जनतन्त्रीकरण कर दिया गया है। राजा अब उतना प्रभावशाली एव महत्वपूर्ण नही रहा। राजा की शक्तियाँ क्राउन को हस्तान्तरित हो चुकी हैं जिसका राजा केवल एक भौतिक प्रतीक के रूप में रह गया है। 'क्राउन' शब्द के अर्थ उस मुकुट से हैं जिसे शासक राज्यचिह्न के रूप में पहनता है और सिंहासन पर आरूढ होते समय शक्ति का यह प्रतीकचिह्न शीश पर धारण किया जाता है, किन्तु आज क्राउन का वह रूप नही है। अब वह एक संस्था है जिसमें संसद, मन्त्रिमण्डल, राजा तथा प्रशासकीय तन्त्र के असैनिक पदाधिकारी तक सम्मिलित किये जा सकते हैं। क्राउन की शाब्दिक व्याख्या करते हुए सिडनी लो (Sydny Low) ने कहा है कि "यह सुविधाजनक कामचलाऊ उपकल्पना है (Convinient working hypothesis)। क्राउन तो पहले भी था किन्तु उस समय उसका सत्यागत रूप नहीं था। वस्तुत उस समय राजा की शक्तियाँ भी इतनी विशाल एवं व्यापक थी कि किसी ने कभी इन दोनों में अन्तर स्थापन का दुस्साहस नहीं किया। उस समय यह अन्तर

वैधानिक महत्व का भी नही था, इसी कारण उस पर कोई ध्यान भी नही देता था। उस समय राजकीय शक्तिया राजा मे ही केन्द्रीभूत थी, किन्तु आज वे क्राउन मे है। 1774 मे हार्डविक ने इगलैण्ड के तात्कालिक शासक जॉज द्वितीय से कहा था कि "श्रीमान आपके मन्त्रिगण सरकार के साधन मात्र है।" जॉज द्वितीय मुस्कराया तथा उसने उत्तर दिया, "इस देश मे मन्त्रिगण ही वास्तविक राजा है।" जाज द्वितीय का यह कथन आज सत्य है। मन्त्री राजा के अनुचर न होकर मालिक है। इगलैण्ड मे जो वैधानिक सत्य (Legal truth) है, वह व्यावहारिक दृष्टि से राजनीतिक असत्य (Political untruth) होता है।

राजा और राजमुकुट मे अन्तर तथा उसका महत्व
(Distinction between the King and the Crown and Its Importance)

समस्त शासकीय तन्त्र जिस राजा क नाम पर चलता है, वह केवल नाममात्र का है। व्यावहारिक रूप मे राजा की शक्तियो एव उसके विशेषाधिकारो का प्रयोग क्राउन नामक सस्था द्वारा होता है जिसका राजा भौतिक प्रतीक है। सम्राट की शक्तिया क्राउन को हस्तान्तरित हो गयी है। सिद्धान्त मे राजा ससद तथा मन्त्रिमण्डल के परामर्श की उपेक्षा कर सकता है किन्तु व्यवहार म वह सोने के पिंजडे मे बन्द एक चिडिया की भाँति है। बेजहॉट (Bagehot) का यह कहना यथाथ है कि ससद एव मन्त्रिमण्डल द्वारा स्वीकृत प्रस्ताव पर राजा को हस्ताक्षर करने ही होगे चाहे वह उसकी मृत्यु का परवाना ही क्यो न हो। राजा तथा राजमुकुट का अन्तर सिद्धान्त तथा व्यवहार के अन्तर का प्रतिनिधि है। सिद्धान्त मे राजा राजतन्त्र को बनाये हुए है यद्यपि उसका व्यावहारिक रूप लोकतन्त्रात्मक है। क्राउन वस्तुत सावभौमिक शक्तियो का सामूहिक स्वरूप है। मुनरो (Munro) ने क्राउन के सम्बन्ध म ठीक ही कहा है कि यह तो एक कृत्रिम न्यायिक व्यक्ति है जो कभी समाप्त नही होता।" (The crown is an artificial or juristic person, it is not carnate and it never dies) फाइनर (H Finer) के अनुसार जब हम क्राउन की गतिविधियो की चर्चा करत हैं तो उससे हमारा आशय जनता, ससद तथा मन्त्रिमण्डल स होता है। "राजनीतिक ऊर्जा के इन प्रभावशाली केन्द्रो के ऊपर क्राउन एक आभूषणात्मक टोपी मात्र है।' (The crown is the ornamental cap over all these effective centres of political energy) क्राउन शक्ति का प्रतीक है। एक कानूनी अपवाद है। ऐतिहासिक दृष्टि स क्राउन की शक्तियाँ एव विशेषाधिकार राजा की शक्तियाँ एव विशेषाधिकार हैं। प्रो० ए सी कपूर के शब्दो मे "क्राउन राष्ट्र के वैधानिक भवन का मुख्य प्रस्तर है।' (The crown is the keystone of the constitutional structure) ब्रिटिश सविधान म यदि कोई विस्मयात्मक एव बौद्धिक मनोरजन का स्थल है तो वह केवल राजा तथा राजमुकुट का अन्तर है जिसे हम निम्नलिखित रूप मे स्पष्ट कर सकते है

(1) राजा एक व्यक्ति है तथा क्राउन एक सस्था है (King is a person and Crown is an institution)—आज हम व्यक्तिगत राजा की चर्चा नही करते वरन सस्थागत राजा के कार्यों को महत्व देत हैं। कहने का तात्पय यह है कि राजा व्यक्तिगत रूप मे कुछ नही करता, वह केवल एक परम्परा का प्रतीकात्मक चिह्न

मात्र है। उसकी समस्त शक्तिया मैग्नाकार्टा के हस्ताक्षरो के उपरात शन शन क्राउन रूपी सस्था को हस्तातरित हो चुकी हैं जिसका वह स्वय भी एक अप्रभाव शाली अग है। राजा का व्यक्तिगत रूप मे कोई प्रभाव नही है। सस्थागत राजा ही वास्तविक शासक है। राजा केवल ध्वजमात्र है। उसके पास कोई वास्तविक शक्ति नही है। शक्तिया मन्त्रिमण्डल के सदस्यो के पास हैं जो ससद के प्रति उत्तरदायी हैं। बेजहॉट का यह कहना ठीक था कि रानी विक्टोरिया सेना उत्पन्न करने से लेकर युद्ध की घोषणा, विदेशो से सन्धिया तथा करारोपण मन्त्रियो को हटाने तक सब कुछ कर सकती थी किन्तु सस्थागत रूप मे मन्त्रिमण्डल तथा ससद के परामश पर। अत राजा अब व्यक्ति विशेष न होकर एक सस्था के रूप मे काय करता है। उसक पद का महत्व क्राउन रूपी सस्था मे ही निहित है।

(2) **राजा अस्थायी है तथा राजमुकुट स्थायी** (King is temporary and the Crown is permanent)—इस सम्बन्ध म ब्लक्स्टोन ने कहा था कि "हेनरी, एडवड अथवा जाज मर सकते है लकिन राजा कभी नही मरता।' (Henry Edward or George may die but king survives them all) ब्रिटेन की यह बहुचर्चित चर्चा कि "राजा मर चुका है, राजा चिरायु हो" (King is dead Long live the King) म हम यह वास्तविकता प्रतिध्वनित होती हुई दिखाई देती है कि राजा अब राजा के रूप म जीवित नही है, वरन वह एक सस्था के रूप मे जीवित है जो उसका स्थायी रूप है। राजा एक व्यक्ति के रूप मे महत्वहीन एव अस्थायी है किन्तु एक सस्था के रूप म जिसे हम क्राउन कहते है, वह सवदा जीवित रहता है और वही उसका अमर रूप भी है। सस्था रूपी क्राउन कभी समाप्त नही होता। वह शाश्वत है और उसकी शक्तिया का स्वरूप निरतर प्रवाहित होता रहता है। एक राजा की मत्यु होने तथा उसके अपदस्थ होने की स्थिति मे उसका दूसरा उत्तराधिकारी पद को ग्रहण कर लेता है। अत पद स्थायी होता है और पदाधिकारी अस्थायी। राजा विशेष के मरने से क्राउन के स्वरूप एव व्यक्तित्व पर कोई प्रभाव नही पडता।

(3) **राजा वयक्तिक है तथा राजमुकुट सामूहिक** (King is individualistic and the Crown is collective)—राजा वयक्तिक है और क्राउन का स्वरूप सामूहिक है। क्राउन म ससद मन्त्रिमण्डल, प्रशासकीय वग और यहाँ तक कि हम जनता को सम्मिलित कर सकते हैं। किन्तु राजा एक व्यक्ति विशेष होता है। वेड तथा फिलिप्स के अनुसार राजमुकुट शब्द से शासन की सम्पूण शक्ति के योग का बोध होता है और वह कायपालिका का पर्यायवाची है। क्राउन वस्तुत जन इच्छा का प्रतीक है और राजा केवल ध्वजमात्र तथा साज-सज्जा एव परम्परा का प्रतीक मात्र है। ऑग तथा जिंक (Ogg & Zink) के शब्दो मे "राजमुकुट राज्य की सर्वोत्तम कायपालिका शक्ति है। उसम सर्वोच्च सत्ता-सम्पन्न ससद तथा मन्त्रिगण सम्मिलित हैं। (Crown is the supreme executive authority in the state and it embodies a subtle combination of Sovereign Ministers and Parliament) राजकीय शक्ति का प्रयोग राजा स्वय नही करता वरन् वह मन्त्रिया की सलाह पर इन मन्त्रियों का प्रयाग करता है। इसी दृष्टि से प्रा० ए सी कपूर ने क्राउन को '*सवैधानिक महत्व का मुख्य प्रस्तर*' कहा है (*The Crown is the*

keystone of the country s constitutional structure) । मुनरो के शब्दो मे 'राजमुकुट एक कृत्रिम एव विधि व्यक्ति है, न यह शरीर धारणा करता है और न यह मरता है।" डब्ल्यू वी कँर ने '*European Govt and their Background*' मे कहा है, "कोई व्यक्ति राजमुकुट के लिए शुभकामना या उसकी रक्षा के लिए ईश्वर से प्राथना नही करता।"

(4) राजा का आधार पतृक है (Kingship is based on Heriditary Principle)—राजा के निर्माण का आधार पैतृकता का सिद्धात है जबकि क्राउन का आधार पैतृकता का सिद्धान्त नही है। क्राउन के दोना भागा—मन्त्रिमण्डल तथा कॉमन्स सभा—के सदस्य जनता द्वारा निश्चित समय के लिए निर्वाचित होते है। क्राउन के इस अग का आधार जनतन्त्र है। अत क्राउन उत्तराधिकार एव निर्वाचन के सिद्धान्ता का अद्भुत समन्वय है। क्राउन को अपना वतमान स्वरूप प्राप्त करने मे सैकडा वप लग गये। लास्की (Lasky) के अनुसार "इङ्गलैण्ड मे राजतन्त्र को प्रजातन्त्र के हाथा बेच दिया गया है।

क्राउन की शक्तियाँ
(Powers of the Crown)

क्राउन की शक्तियो से हमारा आशय उन शक्तिया से है जिनका प्रयोग ससद, राजा तथा मन्त्रिमण्डल द्वारा होता है। इन्ही तत्वो के सयुक्त स्वरूप को क्राउन कहा जाता है। क्राउन एक ऐतिहासिक उपज है और इतिहास क गभ म ही उसके महत्व को ढूढा जा सकता है। ब्रिटिश क्राउन की सीमाए पूण रूप से निश्चित नही की जा सकती। लॉवेल (Lowell) ने अपनी पुस्तक '*The Government of England*' (पृष्ठ 26) म कहा है कि 'कानून की दृष्टि से क्राउन की शक्तियाँ बहुत विस्तृत हैं, ये बहुत से देशा क मुख्य शासको की शक्तिया से अत्यधिक और लगभग उतनी ही विस्तृत है।' (All told the executive authority of the crown is in the eye of law, very wide, far wider than that of the chief magistrate in many countries) जो शक्तियाँ पहले राजा की थी वे सब अब क्राउन की हैं। क्राउन के पास वे सब शक्तियाँ हैं जो प्रशासन का सुचारु रूप से सचालित करने के लिए अपेक्षित होती हैं। कीथ (Kieth) के शब्दा म 'क्राउन उन शक्तियो का स्वामी है जो प्रशासन के सचालन हेतु आवश्यक होती हैं, राजकीय सुरक्षा क लिए आवश्यक होती हैं तथा दूसरे देशा से सम्बन्ध स्थापित करन के लिए भी आवश्यक होती है।' क्राउन की शक्तियो की प्राप्ति मे ससद तथा मन्त्रिमण्डल की इच्छा निहित है। क्राउन वस्तुत परम्पराओ की उत्पत्ति है उनके क्रियान्वन के पीछ परम्पराओं की शक्ति ही काय करती है। इससे पूव कि हम क्राउन की शक्तिया का सिंहावलोकन करें, उसकी शक्तियो के विविध स्रोतो से परिचय प्राप्त करना आवश्यक है।

क्राउन की शक्तियो के स्रोत
(Sources of the Powers of the Crown)

(1) परिनियम (Statutes)—क्राउन अथवा राजमुकुट की परिनियमित शक्तियाँ व शक्तियाँ हैं जा समय-समय ससदीय विधि द्वारा उसे प्रत्यायोजित हाती रही हैं। ससदीय परिनियमो से प्राप्त शक्तिया का यह वह समूह है जिसके माध्यम से

विविध शासकीय विभागों तथा स्थानीय सरकारों द्वारा नियन्त्रण स्थापित किया जाता है। ये वस्तुतः राजमुकुट की शक्तियों के उर्वरक स्रोत बन गये हैं। राजमुकुट की शक्तियों का स्वरूप इनके द्वारा व्यापक बना है और इन्हीं के सहयोग से उसकी शक्तियों का सही विश्लेषण भी सम्भव है। इन्हीं से सम्भवतः प्रशासन को प्रत्यायोजित विधायिकी शक्तियों का अधिकार मन्त्रिमण्डल को मिला है।

(2) परमाधिकार (Prerogatives)—डायसी (Dicey) के अनुसार (यह) "क्राउन की स्वच्छन्द एवं स्वाधीन शक्ति का अवशेष है जो कभी-कभी उसके हाथों में न्यायानुसार छोड़ दिया जाता है।" (The residue of discretionary or arbitrary authority which at any time is legally left in the hands of the crown) इंगलैण्ड में जनतन्त्र के विकास से पूर्व राजा की शक्तियों को विशेषाधिकार अथवा परमाधिकार की संज्ञा प्रदान की जाती थी। सामन्त युग से प्रारम्भ होकर 17वीं शताब्दी तक ये राजा की शक्ति के मुख्य आधार बने रहे। राजा तथा संसद के मध्य अधिकारों के सतत संघर्ष के परिणामस्वरूप संसद की विजय हुई तथा राजा के परमाधिकार छीन लिये गये। बहुत से परमाधिकार संसदीय विधेयकों द्वारा समाप्त कर दिये गये। ज्यों ज्यों इंगलैण्ड में संसदीय लोकतन्त्र का विकास होता रहा, विशेषाधिकारों के महत्व एवं स्वरूप में परिवर्तन होता रहा। कुछ परमाधिकार प्रयोग में न आने के कारण नष्ट हो गये। जो परमाधिकार स्वाधीन शक्ति के अवशेष के रूप में बचे रहे वे सब क्राउन को हस्तान्तरित हो गये। विशेषाधिकार इतने अधिक तथा विविध प्रकार के हैं कि उन्हें सूचीबद्ध करना सरल नहीं है। संसद को आहूत करना, युद्ध तथा तटस्थता की घोषणा करना, सन्धियों का अनुसमर्थन, सार्वजनिक नियुक्तियाँ, राजकर्मचारियों की पदच्युति तथा अपराधियों को क्षमादान प्रदान करना आदि क्राउन के विशेषाधिकार हैं। ये कभी राजा की व्यक्तिगत शक्तियाँ हुआ करती थीं। आग तथा जिंक (Ogg & Zink) ने विशेषाधिकारों की व्याख्या करते हुए कहा है कि "विशेषाधिकार वे अधिकार हैं जो किसी के द्वारा प्रदान नहीं किये जाते अपितु नियमानुसार परिपाटियों, रीतिरिवाजों तथा न्यायिक निर्णयों द्वारा प्राप्त होते हैं और उस समय भी वर्तमान रहते हैं जबकि संसद इतनी शक्ति प्राप्त कर लेती है कि उनमें स्वेच्छा से परिवर्तन कर सके।" प्रो० कीथ (Kieth) ने परमाधिकारों की व्याख्या करते हुए इन्हें उन समस्त शक्तियों का समूह कहा है जो शासन की स्थिरता, जन रक्षा तथा विदेशों से सम्बन्ध स्थापित करने के लिए अनिवार्य हैं।

(3) परिनियम एवं विशेषाधिकारों का मिश्रण (Mixture of Statutes and Prerogatives)—क्राउन की शक्तियों का यह तीसरा स्रोत है। इसमें कानून तथा परमाधिकारों का मिश्रण है। राजमुकुट के कुछ विशेषाधिकारों को संसद द्वारा वैधानिक रूप में मान्यता प्रदान कर दी गयी है। इस प्रकार कानून तथा विशेषाधिकार क्राउन की शक्तियों का एक मिश्रित स्रोत है।

क्राउन की शक्तियाँ
(Powers of the Crown)

क्राउन की शक्तियों का रूप सदैव एकसा नहीं रहा। कभी ये बढ़ी रहीं और कभी घटीं। वास्तविकता तो यह है कि 1215 से लेकर आज तक उनकी

शक्तियो मे विघटन की प्रक्रिया अधिक सक्रिय जान पडती है। ससदीय विधेयको ने अलबत्ता उसकी शक्तियो म उत्तरोत्तर वृद्धि की है। यह कहना भी सही है और ब्रिटिश सविधान का विरोधाभास भी है कि प्रजातन्त्र के विकास के साथ क्राउन की शक्तिया मे उत्तरोत्तर विकास होता जा रहा है। आग तथा जिंक (Ogg & Zink) का यह कहना किसी हद तक बिलकुल सही है कि "किसी भी समय क्राउन की शक्तिया इस खीचातानी से प्राप्त अधिकारो का कुछ योग है।" मैरियट (Marriot) ने ठीक ही कहा है कि "यदि राजा की शक्ति कम हुई है तो राजमुकुट की शक्ति बढी है।" राज्य के लोक कल्याणकारी स्वरूप के साथ न केवल राजकीय कार्यों का क्षेत्र ही व्यापक बना है वरन साथ म कार्यपालिका की शक्तियो मे भी विकास हुआ है। क्राउन की विविध शक्तियो का विवेचन हम निम्नलिखित शीर्षको के अन्तर्गत कर सकते है

1 अधिशासी अथवा कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers)

(अ) प्रशासनिक निर्देश (Administrative Directives)—वैधानिक नीतियो को व्यावहारिक रूप प्रदान करने का कार्य क्राउन का है। अधिशासन और निर्देशन उसकी दो प्रमुख शक्तिया हैं। प्रशासकीय कार्यों पर नियन्त्रण तथा उनके सम्बन्ध मे निर्देश प्रसारित करने का कार्य क्राउन का है। महत्वपूर्ण राजकीय पदाधिकारियो की नियुक्ति उसी की इच्छा से होती है। न्यायाधीशो के अतिरिक्त अन्य सार्वजनिक कर्मचारियो को पदच्युत करने का अधिकार भी क्राउन को है। कर्मचारियो के लिए कर्तव्यपरायणता की सुविधाएँ एव वातावरण उत्पन्न करने का कार्य क्राउन का है। वह सर्वोच्च सेनापति है। उसका कार्य स्थानीय प्रशासन पर नियन्त्रण एव निर्देशन स्थापित करना है। इस दृष्टि से तो वास्तव मे क्राउन की शक्तिया अमेरिका के राष्ट्रपति से भी आगे निकल जाती हैं।

(ब) वैदेशिक सम्बन्धो का सचालन (Conduct of Foreign Relations)—वैदेशिक नीतियो का सचालन तथा उनके सम्बन्ध म अनुदेशो का प्रमारण क्राउन का कार्य है युद्ध की घोषणा तथा शान्ति एव सन्धि वार्ता क्राउन की शक्तियो म सम्मिलित हैं। विदेशो मे राजदूतो को भेजकर तथा विदेशी दूतो का स्वागत करके दौत्य सम्बन्धो की स्थापना करना क्राउन का कार्य है। यह उसका परमाधिकार भी है। असाधारण महत्व की सन्धियो के लिए ही ससदीय स्वीकृति की आवश्यकता होती है। गोपनीय वैदेशिक शक्तियाँ ससदीय स्वीकृति के लिए प्रस्तुत नहीं की जाती। आग तथा जिंक (Ogg & Zink) के अनुसार "युद्ध की घोषणा तथा सन्धिया ऐसे की जाती हैं मानो उन्हे केवल राजा ही करता हो। ससद के पास ऐसा कोई प्रत्यक्ष साधन नही है जिसके द्वारा वह युद्ध कर सके अथवा उसका अन्त करा सके।" (War is declared and peace made as if by the King alone but Parliament itself has no direct means of bringing about a war or bringing war to an end)

(स) उपनिवेश तथा राष्ट्रमण्डल सम्बन्धी कार्य (Functions relating to Colonies & Commonwealth)—उपनिवेश तथा राष्ट्रमण्डलीय देशो के सम्बन्ध मे क्राउन ही अध्यक्ष है यद्यपि उसकी इस शक्ति का महत्व दिन प्रति दिन कम होता जा रहा है। राष्ट्रमण्डलीय देशो का तो वह केवल औपचारिक अध्यक्ष मात्र है

एक एक करके लगभग सभी उपनिवेश उसके छाया से निकलकर स्वतन्त्र नीति का अनुसरण करने लगे हैं। किन्तु फिर भी क्राउन कुछ राष्ट्रमण्डलीय देशों के मन्त्रिमण्डलों के परामर्श पर सर्वोच्च शासकों की नियुक्ति करता है।

2 विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)

(क) वीटो का अधिकार (Right of Veto)—क्राउन राष्ट्रीय विधानमण्डल का अभिन्न अंग है। क्राउन की व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ संसद में राजा (King in Parliament) में निहित हैं। जब कभी हम यह पढ़ते अथवा सुनते हैं कि अमुक विधेयक को सम्राट ने स्वीकार किया है तो उससे हमारा आशय केवल यह होता है कि संसद, मन्त्रिमण्डल तथा राजा ने संयुक्त रूप से उस प्रस्ताव अथवा विधेयक को स्वीकार किया है। बिना सम्राट के हस्ताक्षरों के कोई भी कानून संविधि पुस्तिका (Statute Book) में सम्मिलित नहीं किया जा सकता। संसद द्वारा पारित विधेयकों को स्वीकार अथवा अस्वीकार करने का अधिकार केवल सम्राट को है, यद्यपि यह केवल औपचारिकता मात्र है। आजकल तो सम्राट स्वयं व्यक्तिगत रूप से स्वीकृति प्रदान नहीं करता वरन् यह कार्य अब एक कमीशन द्वारा सम्पन्न होता है।

(ख) विधेयकों की प्रस्तुति (Introduction of the Bills)—क्राउन की सिफारिश पर ही संसद में विधेयक प्रस्तुत किये जाते हैं। सरकारी विधेयक मन्त्रियों द्वारा प्रस्तावित किये जाते हैं। मन्त्रियों को प्रस्तावित करने का यह अधिकार केवल इसलिए प्राप्त होता है क्योंकि राजमुकुट की ओर से उन्हें यह अधिकार प्रदान किया गया है।

(ग) संसद के अधिवेशन आहूत करना (Convenes the Parliamentary Sessions)—संसद के साधारण तथा असाधारण दोनों प्रकार के अधिवेशन क्राउन द्वारा बुलाये जाते हैं। संसद के नवीन सत्र का उद्घाटन सम्राट द्वारा होता है तथा सम्बोधन भाषण मन्त्रिमण्डल द्वारा तैयार किया जाता है और यह केवल औपचारिकता मात्र है। संसदीय सत्र की अवधि तथा उसके अवसान का निश्चय भी क्राउन द्वारा किया जाता है। लोक सभा का स्थगन तथा विघटन भी उसी के द्वारा सम्पन्न होता है। लोक सभा के लिए आम निर्वाचनों का निश्चय भी क्राउन द्वारा होता है, लॉर्ड सभा के सदस्य पीयर्स की नियुक्ति भी क्राउन के द्वारा होती है।

(घ) सपरिषद आदेश (Orders in Council)—सपरिषद आदेश को उपव्यवस्थापन की श्रेणी में रखा जाता है। विधानमण्डल अथवा संसद शासकीय नीतियों के सम्बन्ध में केवल व्यापक बातों की चर्चा करती है और उनके सम्बन्ध में अन्य सूक्ष्म बातों की पूर्ति क्राउन द्वारा की जाती है। शासकीय विभागों के ये प्रदायोजित नियम क्राउन द्वारा सपरिषद आदेशों के रूप में प्रसारित किये जाते हैं। इन सपरिषद आदेशों का महत्व कानून के सदृश ही होता है।

3 न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)

पहले कहा जाता था कि राजा का सदविवेक न्याय व्यवस्था में अन्तिम हाथ है किन्तु व्यवहार में यह सत्य से बहुत दूर है। ब्रिटेन में स्वतन्त्र न्यायपालिका के आविर्भाव के पश्चात इस उक्ति का कोई मूल्य नहीं रहा है। किन्तु इससे हमें यह नहीं मान लेना चाहिए कि क्राउन के पास कोई न्यायिक शक्ति नहीं है। न्यायालय

पूर्ण रूप से क्राउन के अधिकार क्षेत्र से बाहर नहीं है। न्यायाधीशों की नियुक्ति क्राउन द्वारा होती है और संसदीय सहमति के उपरान्त उन्हें उनके पदों से पृथक् भी किया जाता है। समस्त राजकीय अधिकारियों को क्राउन के ही नाम से दण्डित किया जाता है। उपनिवेशों से प्राप्त होने वाली न्यायिक अपीलों की सुनवाई क्राउन द्वारा प्रिवी-कौन्सिल की न्याय समिति के परामर्श से होती है। किन्तु क्राउन को कोई नवीन न्यायालय स्थापित करने का अधिकार नहीं है। केवल यही नहीं, वह वर्तमान न्यायालय की कार्य पद्धति में परिवर्तन भी नहीं कर सकता। न्यायाधीशों के वेतन, कार्यकाल, पदच्युत करने की विधि आदि क्राउन के क्षेत्राधिकार से बाहर रखी गयी है। क्राउन को क्षमादान (Pardon) का भी अधिकार है किन्तु यह कार्य गृह सचिव (Home Secretary) द्वारा ही किया जाता है। राजमुकुट के न्यायिक अधिकारों पर टिप्पणी करते हुए आग (Ogg) ने कहा है कि अतीत में जहाँ राजा के न्यायालयों में राजा का कानून लागू किया जाता था और राजा को न्यायिक निर्णयों में हस्तक्षेप एवं परिवर्तन करने में हिचकिचाहट नहीं होती थी, उस दिशा में आज क्राउन का हस्तक्षेप नाममात्र का अथवा औपचारिकता मात्र का है, क्योंकि राजा को न्याय का स्रोत कहा जाता है।

4 धार्मिक शक्तियाँ (Religious Powers)

एंग्लिकन तथा प्रैसबिटेरियन चर्चों का नियन्त्रण क्राउन द्वारा होता है। वह चर्च के अनुशासन के सम्बन्ध में सर्वोत्तम अधिकारी है। इंगलैण्ड के स्थापित चर्च का वह अध्यक्ष है। सम्राट की इच्छा से ही चर्च आफ इंगलैण्ड की राष्ट्रीय सभा (National Assembly of the Church of England) के कार्यों का सम्पादन होता है। कैंटरबरी तथा आर्कबिशपों की नियुक्ति सम्राट द्वारा होती है। किन्तु स्काटलैण्ड के स्थापित चर्च के सम्बन्ध में क्राउन की शक्तियाँ इतनी व्यापक नहीं हैं।

5 संरक्षण एवं सम्मान की शक्तियाँ (Fountain of Honour and Patronage)

सम्राट को ही सम्मान का स्रोत माना गया है। वह सार्वजनिक जीवन में कीर्तिमान स्थापित करने वाले व्यक्तियों को सम्मानित करता है तथा उन्हें विविध प्रकार की उपाधियों से अलंकृत करता है। वह संरक्षण भी प्रदान करता है।

राजमुकुट के परिप्रेक्ष्य में जिन शक्तियों का उल्लेख किया गया है उनका प्रयोग वस्तुतः मन्त्रिमण्डल संसद तथा लोक सेवाओं के कर्मचारियों द्वारा किया जाता है। इन शक्तियों का प्रयोग मन्त्री करते हैं जिन्हें जन सम्प्रभु का विश्वास प्राप्त होता है। सम्भवतः राजा के व्यक्तिगत सेवकों को छोड़कर अन्य सब कर्मचारियों की नियुक्ति क्राउन के द्वारा होती है। मन्त्रिगण संसद के प्रति उत्तरदायी होते हैं। इन्हीं मन्त्रियों को यथार्थ शक्तियों का उपभोक्ता कहा जाता है। संसद शनैः शनैः बिना किसी हिचकिचाहट के अपनी शक्तियों का स्थानान्तरण करती चली जाती है। राजा द्वारा कोई भी प्रसारित आदेश उस समय तक वैध नहीं है जब तक कि मन्त्रिमण्डल के किसी सदस्य द्वारा वे प्रतिहस्ताक्षरित न कर दिये जायें। राजा व्यक्तिगत रूप में इन शक्तियों का प्रयोग नहीं करता, उसके नाम पर इन शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के द्वारा किया जाता है। यहाँ तक कि राजा की इच्छा ही मन्त्रिमण्डल की इच्छा है। अतः लॉवेल (Lowell) का यह कथन सही है कि "लोकतन्त्र के विकास के

माथ क्राउन की शक्तियो में वृद्धि हुई है।" (The British Crown grows stronger as democracy spreads)

सम्राट के विशेषाधिकार तथा उन्मुक्तिया
(Royal Privileges and Immunities)

(1) सम्राट को गिरफ्तार नही किया जा सकता।

(2) सम्राट की कोई सम्पत्ति नीलाम अथवा कुर्क नही की जा सकती।

(3) उसके विरुद्ध कोई न्यायिक कार्यवाही नही की जा सकती।

(4) व्यक्तिगत आचरण के लिए सम्राट पर मुकदमा नही चलाया जा सकता। डायसी (D cey) ने तो इस उन्मुक्ति को इतने अतिशयोक्तिपूर्ण शब्दो मे कहा है कि यदि राजा प्रधानमन्त्री के गोली भी मार दे तो उस पर कानूनी कार्यवाही नही की जा सकती।

(5) ऋण के भुगतान न होने की स्थिति मे भी उस पर मुकदमा नही चलाया जा सकता।

यद्यपि सम्राट का सम्पत्ति रखने बेचने तथा प्राप्त करने का अधिकार है किन्तु उससे पर्याप्त आय न होने की दिशा मे उसे ससद द्वारा अनुदान स्वीकृत करने की प्रथा चल पड़ी है। सिविल लिस्ट' शीर्षक के अन्तर्गत प्राप्त होने वाले वार्षिक अनुदान की आय लगभग 475,000 पौण्ड है। 1889 तक सम्राट के व्यक्तिगत उपभोग तथा सार्वजनिक कार्यों के लिए उसे जो धन की आवश्यकता होती थी उसे सयुक्त रूप मे ही रखा जाता था किन्तु अब उसे पृथक किया जा रहा है। इगलण्ड मे उत्तराधिकार के नियम Act of Settlement 1701 के आधार पर ही अवलम्बित हैं। इसमे प्रमुख रूप से ज्येष्ठत्व के नियम को प्राथमिकता प्रदान की गयी है। स्त्रियो की तुलना मे पुरुषो को श्रेष्ठता प्रदान की गयी है। कथोलिक मत को स्वीकार करने वाला व्यक्ति शासक के पद पर आसीन नही हो सकता। केवल प्रोटेस्टेण्ट मत के अनुयायी को ही इसके योग्य स्वीकार किया जाता है। अयोग्य अथवा अव्यस्क उत्तराधिकारी की स्थिति मे रीजेंट अथवा परामर्शदाता की नियुक्ति करने की भी व्यवस्था है।

(6) विधेयको पर स्वीकृति देना अथवा न देना।

(7) मन्त्रियो को पदच्युत करने का अधिकार।

(8) पीयर (लॉर्ड सभा के सदस्य) बनाने का अधिकार।

विशेषाधिकारो की समीक्षा (Royal Priveleges Evaluated)—बहुत-सी प्रतिबन्धात्मक परम्पराओं के कारण सम्राट इन विशेषाधिकारो को उन्मुक्त रूप से प्रयोग मे नही ला पाता। प्रधानमन्त्री की नियुक्ति का अधिकार सम्राट को है किन्तु वह बहुमत दल के नेता को उस पद के लिए आमन्त्रित करने के लिए विवश है। 1894 मे रानी विक्टोरिया ने लार्ड रोजबरी को प्रधानमन्त्री पद पर आमन्त्रित करते समय स्वविवेक का प्रयोग किया था जबकि उस पद के लिए कई प्रत्याशी थे। इस सम्बन्ध मे एक घटना 1931 की है जिसे राजमहल की क्रान्ति (Palace Revolution) कहा जाता है जबकि हैण्डरसन को बहुमत दल का नेता निर्वाचित होने के पश्चात भी उसके स्थान पर रैम्जे मैकडोनल्ड को प्रधानमन्त्री पद के लिए आमन्त्रित किया

गया। इसी प्रकार 1956 मे साम्राज्ञी एलिजाबेथ ने ईडन के त्यागपत्र के पश्चात् उसके उत्तराधिकारी के विषय मे उसकी सलाह न लेकर दो वरिष्ठ राजनीतिज्ञो—चर्चिल तथा सैलिसबरी—से मन्त्रणा की और मैकमिलन को प्रधानमन्त्री पद के लिए आमन्त्रित किया। इससे एक परम्परा टूटी।

जहा तक लोक सभा को विघटित अथवा भग करने के विशेपाधिकार का प्रश्न है, उसमे भी दो अभिमत है। एक पक्ष वह है जो शासक को 'सरक्षण के सिद्धात' (Theory of Guardianship) के आधार पर बिना प्रधानमन्त्री की सलाह के भी इस अधिकार को देने के पक्ष म है। दूसरा पक्ष जो लोकतान्त्रिक सिद्धान्त (Democratic Theory) का अनुयायी है, इस मत के विपक्ष मे है और उसका विचार है कि सम्राट राष्ट्र की राजनीति म 'तटस्थ शक्ति' (Neutral Force तभी रह सकता है जब सदिग्ध शक्तियो (Contingent powers) का प्रयोग न करे। ' राजा कभी गलती नही करता" का सिद्धात तभी साथक सिद्ध हो सकता है और पूण उत्तर दायित्व मन्त्रियो पर डाला जा सकता है जबकि राजा राजनीति से ऊपर रहे। लास्की (Lasky) ने भी इसी पहलू पर बल दिया है कि राजा को तटस्थ भाव से काय करना चाहिए और अपने अस्तित्व को सुरक्षित रखने के लिए अपने विशेपाधिकारो का प्रयोग मन्त्रिमण्डल के परामश से करना चाहिए। 1784 के पश्चात हमे ऐसा कोई उदाहरण नही मिलता कि लोक सभा को विघटित करने से सम्बन्धित प्रधान मन्त्री की सलाह को राजा ने स्वीकार न किया हो।

जहाँ तक मन्त्रियो को पदच्युत करने के विशेपाधिकार का प्रश्न है कुछ इसे वास्तविक तथा कुछ अवास्तविक मानते हैं। जेनिग्स का यह मत है कि राजा यदि इस तथ्य के सम्बन्ध मे पूण रूप से आश्वस्त हो जाय कि मन्त्रिमण्डल का कामन्स सभा मे बहुमत नही रहा है तो वह उससे त्याग पत्र की माँग कर सकता है। 1783 मे जॉज पचम ने लाड नॉर्थ फॉक्स के मन्त्रिमण्डल को इसी आधार पर पदच्युत किया था। लेकिन राजतन्त्र के हित मे जेनिग्स यही परामश देता है कि राजा के लिए यही उचित है कि वह अपने मन्त्रिमण्डल के सदस्यो को त्यागपत्र देने के लिए राजी कर ले या प्रधानमन्त्री से लोक सभा को विघटित कराने का प्रस्ताव रखवाये। प्रो० कीथ (A B Keith) ने राजा के इस विशेपाधिकार का समथन तो किया है किन्तु साथ मे यह भी कहा कि इसका प्रयोग गम्भीर परिस्थितियो मे बडी ही दूरदर्शिता के साथ होना चाहिए। साधारण तौर पर समझा यही जाता है कि राजा स्वेच्छा से इस शक्ति का प्रयोग नही करता, वरन् वह जो कुछ करता है वह प्रधानमन्त्री की सलाह से करता है। राजा प्रधानमन्त्री से शत्रुता मोल लेने का साहस नही कर सकता।

1852 मे इगलैण्ड के लोकप्रिय प्रधानमन्त्री डिजरेली ने यह मत प्रकट किया था कि ससद द्वारा पारित विधेयको पर अपनी स्वीकृति प्रदान करने अथवा न करने का राजा का विशेपाधिकार वास्तविक है। किन्तु 1707 से इस शक्ति का प्रयोग नही किया गया है और प्रयोग मे न आने के कारण यह लगभग समाप्त सा हो गया है। इसके अतिरिक्त यह बात भी सही है कि राजा बिना अपने अस्तित्व को खतरे मे डाले ऐसे सकट को आमन्त्रित भी नही कर सकता। ऐसी स्थिति मे उसके समक्ष दो ही विकल्प रहते हैं—प्रतिपक्षी दल के नेता को मन्त्रिमण्डल बनाने का निमन्त्रण

तथा लोकसभा को विघटित करके नवीन आम निर्वाचन कराना। दोनों ही माग दुगम ह। मुनरो ने सही कहा है कि किसी भी माग को अपनाने के अथ होंगे राज सिंहासन का परित्याग।

सम्राट का स्थान
(Position of the King)

1688 के पश्चात राजा की शक्तियों तथा उसके वास्तविक महत्व म उत्तरोत्तर क्षय होता रहा है। राजा के विशेषाधिकारों की ऊपर जो समीक्षा की गयी है उससे यह स्पष्ट है कि राजा की स्थिति वास्तविक न होकर दर्शनीय है। राजा की शक्तियों का प्रयोग उसके नाम पर मन्त्रिमण्डल तथा अन्य प्रशासकीय कर्मचारियों द्वारा होता है। राजा का वह महत्व नहीं रहा किन्तु पद की भव्यता अवश्य है। आज प्राय सुनते हैं कि ब्रिटेन का राजा केवल निर्जीव रबर की मोहर की भांति है (Lifeless Rubber Stamp)। ब्रिटिश राजनीति म राजा "एक स्वर्ण शून्य के सदृश" है (A golden zero)। सम्राट की शक्तियों का वर्णन करते हुए फाइनर ने कहा है कि यह विशाल गगनचुम्बी तथा वैभवपूर्ण अट्टालिका है जिसके अन्दर राजनीतिक शक्ति का शून्य स्थान है। (It is vast sky filling figure of splendour with a political power vacuum)। सम्राट का पद आज ऐतिहासिक रह गया है। वह व्यवहार म अति क्षीण एव दुर्बल है। ग्लैडस्टन के शब्दों म 'राजा के राज सिंहासन पर आसीन होने के समय से उसके जीवित रहने तक कोई भी समय ऐसा नहीं होता जबकि कोई न कोई मन्त्री उसके सार्वजनिक कार्यों के लिए संसद के प्रति उत्तरदायी न हो और राजा की शक्ति का ऐसा कोई प्रयोग सम्भव नहीं, जिसके लिए कोई मन्त्री उत्तरदायी न हो। ब्रिटिश राजा के स्थान का मूल्यांकन करते हुए *विन्स्टन हेग ने कहा है कि 'ब्रिटेन राजा रूपी अध्यक्ष के रूप मे एक गण राज्य बन गया है।* राजपद का सही मूल्यांकन करने के लिए हमें निम्नलिखित उक्तियो पर कुछ व्यापक रूप से विचार करना होगा।

(1) राजा कोई गलती नहीं कर सकता (The King can do no wrong)—ब्रिटिश राजनीतिक व्यवस्था के इस सूत्र से कि राजा कोई गलती नहीं करता, सम्राट की वास्तविक स्थिति पर पर्याप्त प्रकाश पडता है। इस प्रश्न के दो पहलू है—कानूनी तथा राजनीतिक। कानूनी दृष्टि से राजा कानून से ऊपर है। उस पर कोई मुकदमा नहीं चलाया जा सकता और यहा तक कि वह किसी भी व्यक्ति की हत्या कर दे तो उसे दोषी घोषित करने का कोई भी न्यायालय अधिकार नहीं रखता। पहले मन्त्री परामर्श देते थे और राजा निर्णय लेता था किन्तु आज स्थिति भिन्न है। अब राजा परामर्श देता है और मन्त्री निर्णय लेते हैं। कहने का तात्पर्य यह है कि किसी भी राजनीतिक त्रुटि के लिए राजा को दोषी नहीं ठहराया जा सकता। इस कानूनी सूत्र का व्यापक विश्लेषण हम निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तर्गत कर सकते है

(क) राजा कानून से ऊपर है (King is above Law)—राजा के समस्त कार्य कानून की सीमाओं से परे है क्योंकि उसके शब्द उसके अवश्य होते हैं किन्तु उसके द्वारा किये हुए कार्य उसके नहीं होते। सिद्धान्त म यह सही है कि

कानन राजा की इच्छा द्वारा बनाये जाते है किन्तु व्यवहार मे स्थिति भिन्न है। लॉर्ड अरस्किन के शब्दो मे "राजा कोई ऐसा अन्त करण नही रख सकता जो उत्तर दायी नागरिको की धरोहर नही है।" ब्रिटिश सविधान मे ऐसा कोई नियम नही है जिसके अनुसार राजा पर मुकदमा चलाया जा सके। कोई भी न्यायालय उसके विरुद्ध न्यायिक प्रक्रिया को स्वीकार करने की क्षमता नही रखता।

(ख) राजा दूसरो से भी गलत काय नहीं करा सकता (King cannot get wrong done by others)—यदि यह सही है कि राजा स्वय गलती नही करता तो यह कहना भी उतना ही सत्य है कि राजा किसी अन्य व्यक्ति से भी त्रुटि नही करा सकता। राजा किसी भी व्यक्ति को गलत काय करने के लिए भी अधिकृत नही कर सकता। सावजनिक दष्टि से अपराध करने वाला मन्त्री भी यह कहकर अपने को नही बचा सकता कि उसने जो भी काय किया है वह राजा की आज्ञा से। 1678 का डैनबी काण्ड (Danby s Case 1678) इस सत्य का स्पष्ट प्रमाण है। विदेश मन्त्री अल आफ डैनबी ने मन्त्रिमण्डल से परामश किये बगैर फ्रास से एक गुप्त सधि कर ली थी किन्तु ससद ने उसके इस तक को अस्वीकार करते हुए कि उसने सम्राट के आदेश पर ऐसा किया, उस पर महाभियोग का दोष आरोपित किया। ससद का यह कहना था कि सम्राट कोई गलती नही करता, और इस कारण उसे दोषी नही ठहराया जा सकता। मन्त्री अपने कृत्यो के लिए स्वय ही उत्तरदायी हैं, वे त्रुटियो के लिए राजा की शरण नही ले सकते।

(ग) राजा की त्रुटि के लिए मन्त्री उत्तरदायी होता है (Minister s responsibility for the wrongs of the King)—इस लोकोक्ति का तीसरा पहलू यह है कि प्रथम तो राजा से त्रुटि की सम्भावना नही है और यदि वह गलती करता भी है तो उसके लिए मूल मे वह व्यक्ति उत्तरदायी है जिसकी सलाह से उसने वह काय किया है। राजा की इच्छा स्वय की इच्छा नही होती और उसके कानून भी उसके अपने नही होते। उसके प्रत्यक काय के लिए मन्त्रिमण्डल उत्तरदायी है। उसके द्वारा प्रसारित आदेश उस समय तक वध नही है जब तक कि वह किसी मन्त्री द्वारा प्रति हस्ताक्षरित नही कर दिया जाता। एक बार राजा चाल्स द्वितीय के एक दरबारी ने राजा के शयन कक्ष के द्वार पर लिख दिया—

"यहाँ सोते है सम्राट, हमारे सरताज
विश्वास नही करता है जिनकी बातो पर कोई
कभी कम अक्ली की बात नही करते हैं
और न करते हैं बुद्धिमानी की बात ही कोई।'
(Here lies a great and mighty king
Whose promise none relies on
Who never said a foolish thing
Nor ever did a wise one)

इसके प्रत्युत्तर म सम्राट ने यह व्यक्त किया कि यह सच है क्योकि मेरे द्वारा कहे शब्द मेरे हैं किन्तु मेरे काय मन्त्रियो के काय हैं।

लॉर्ड एस्क्विथ तथा ग्लैडस्टोन दोनो के शब्दो से यह ध्वनि निकलती है कि

राजगद्दी पर बैठने से लेकर अंतिम समय तक कोई क्षण राजा के जीवन में ऐसा नहीं आता जबकि वह बिना मंत्रिया के परामर्श के कोई कार्य करे। यह बात अवश्य है कि ब्रिटिश संविधान की इस धारणा के फलस्वरूप राज्य कर्मचारियों में शिथिलता तथा कर्तव्यों के प्रति उदासीनता का भाव उत्पन्न होना स्वाभाविक है। वे यह जानते हैं कि मुकदमा उनके विरुद्ध व्यक्तिगत रूप में होगा और राजा की कोई शरण उन्हें प्राप्त नहीं होगी। इसके अतिरिक्त इस मान्यता के कारण कि राजा कोई गलती नहीं करता, नागरिक अधिकारों की भी हानि हुई है। 1947 के क्राउन एक्ट के अनुसार अब राज्य कर्मचारियों के विरुद्ध कार्यवाही की जा सकती है।

(2) राजा राज्य करता है, शासन नहीं (The King reigns but does not Govern)—इस उक्ति का आशय यह है कि लोकतन्त्र के विकास के साथ साथ सम्राट की शक्तियों में क्षीणता इस सीमा तक आ गयी है कि हम अब कहने लगे हैं कि राजा राज्य करता है, शासन नहीं। वह महत्वपूर्ण होते हुए भी महत्वहीन है। उसकी विशाल शक्तियों की प्रहार सीमा नगण्य है। वह केवल ध्वजमात्र का शासक है। उसके पास कोई वास्तविक शक्ति नहीं है। 17वीं शताब्दी में तो राजा राज्य तथा शासन दोनों ही करता था किन्तु जनतन्त्रीय भावनाओं के विकास के साथ वह केवल नाममात्र का रह गया है। फाइनर (Finer) के शब्दों में, "यह विशाल गगन चुम्बी तथा वैभवपूर्ण अट्टालिका है जिसके अन्दर राजनीतिक शक्ति का शून्य स्थान है।" (It is a vast sky filling figure of splendour with a political power vacuum inside) राजा की समस्त शक्तियों का प्रयोग अब राजमुकुट द्वारा होता है। व्यावहारिक रूप में राजा केवल आलंकारिक है। उत्तरदायी मन्त्री ही राजा की समस्त शक्तियों का प्रयोग करते हैं। प्रशासकीय कार्यों का सम्पादन केवल राजा के नाम पर होता है। राजा राज्य तथा शासन दोनों का अध्यक्ष होते हुए भी महत्व में शून्य है। राजा नाममात्र का शासक होता है।

किन्तु इस विवरण से हम यह निष्कर्ष नहीं निकाल लेना चाहिए कि राजा प्रशासन में पूर्ण रूप से अप्रभावशाली है। बजहॉट (Bagehot) के अनुसार राजा अब भी निम्नलिखित तीन महत्वपूर्ण कार्य करता है

(क) परामर्श देने का अधिकार (Right to be consulted)—राजा का यह मूल अधिकार है कि वह प्रशासकीय गतिविधियों के सम्बन्ध में पूर्ण सूचना रखे। मन्त्रिमण्डल क्या करता है अथवा सोचता है इसके विषय में जानकारी रखने का अधिकार राजा का है। राजा प्रत्येक महत्वपूर्ण निर्णय से अपने को परिचित रखता है। राजा को परामर्श देने का भी अधिकार है और यह मन्त्रिमण्डल की इच्छा पर अवलम्बित है कि वह उसे स्वीकार करे अथवा अस्वीकार।

(ख) प्रोत्साहन देना (Right to Encourage)—प्रशासकीय कार्यों में कुशलता उत्पन्न करने तथा कर्मचारियों के मनोबल में वृद्धि करने के लिए राजा मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को प्रोत्साहित भी कर सकता है। वह मन्त्रियों का ध्यान विश्वव्यापी परिवर्तनों एवं राष्ट्रीय नीतियों के क्रियान्वयन के प्रति आकर्षित कर सकता है। इस आचरण से मन्त्रिमण्डल के साहस में अभिवृद्धि होती है।

(ग) चेतावनी देने का अधिकार (Right to Warn)—राजा का यह

अधिकार है कि वह मन्त्रिमण्डल को गुमराह होने तथा राज्य मे त्रुटिपूर्ण नीतियो को लागू करने से रोके। विचित्र प्रकार की समस्याओ के उत्पन्न होन पर वह साहसिक तथा सही दिशासूचक के रूप मे काय करता है। मन्त्रिमण्डल राजा के द्वारा दिये हुए परामश का मानने हेतु बाध्य नही है। राजा वस्तुत मन्त्रिमण्डल का विरोध नही करता किन्तु उसे सचेत रखता है तथा सकट के समय अपूव धैय का परिचय देता है। रानी विक्टोरिया से मन्त्रिगण डरते थे। 1909 मे एडवड सप्तम ने बजट के प्रश्न पर लाड सभा की शक्तियो को कम कराया। 1911 का ससदीय विधेयक उसी के प्रयासो से स्वीकार हो सका। जॉज पचम ने अपने व्यक्तित्व से विश्व शान्ति मे इगलैण्ड के महत्व को बढाया। 1931 मे मिले जुले मन्त्रिमण्डल का निर्माण उसी के प्रयत्नो से सम्भव हो सका। 1910 मे लोक सभा के तीसरी बार विघटन मे उसका हाथ था। 1955 मे जाज पष्ठम के प्रयास से बेबिन परराष्ट्र विभाग सँभाल सके।

किन्तु इन अधिकारो के होते हुए भी सम्राट की शक्ति को श्रेष्ठतम नही स्वीकार किया जा सकता। यथाथ यही है कि राजा शक्तिहीन है और वह केवल राज्य करता है, न कि अमेरिका के राष्ट्रपति की भाति शासन।

राजतन्त्र का औचित्य
(Justification of Monarchy)

ब्रिटिश सविधान के विषय मे यह प्रश्न कम आश्चयजनक नही है कि ससदीय लोकतन्त्र की जन्मभूमि तथा जनतन्त्र की स्वस्थ परम्पराओ को जन्म देने वाली श्रेष्ठ भूमि राजतन्त्र की कुण्ठता से पीडित रहे। इगलैण्ड ही वस्तुत विश्व का वह राष्ट्र है जहाँ लोकसभा तथा राजतन्त्र का पाणिग्रहण सुलभ हो सका है और जनतन्त्रीय वधू बडी सौम्यता से राजतन्त्र रूपी इष्ट की आराधना मे तल्लीन जान पडती है। प्रेक्षकों की तो यह मान्यता है कि ज्यो ज्यो लोकतन्त्र प्रगति के पथ पर बढता जाता है त्यो-त्यो राजतन्त्र की जडें और अधिक मजबूत होती जाती है। इगलण्ड के नागरिक अब भी यही कामना करते हैं कि रानी चिरायु हो, और उसके स्वस्थ भविष्य की अकाक्षा रखते है। वसे तो राजत त्र का तरकश मात्र ही मूखतापूण विरोधाभास जान पडता है। एक लेखक के अनुसार "यह आश्चयजनक है कि इतना शक्तिहीन राजा भी क्यो वतमान है। (It is a curious dilema that why such an unimpor tant monarch survies in this democratic age) यह सही है कि इगलैण्ड मे राजतन्त्र की इतनी कटु आलोचनाएँ हुई हैं कि उसकी व्यथता का विरोध करना अब अनुचित जान पडता है। ब्रडलॉफ (Bradlaugh) ने तो यहाँ तक कह डाला कि "राजा न तो योग्य है, न गम्भीर न चिन्तक और न श्रेष्ठ प्रशासक जो इस महान् देश के प्रशासन का सचालन कर सके।"

चम्बरलेन ने एक बार कहा था कि "गणराज्य आना चाहिए और जिस तेजी से हम आजकल विकास कर रहे हैं उस हिसाब से तो यह हमारे समय मे ही आना चाहिए।' कुछ आलोचकों का ऐसा विचार है कि धन का जितना दुरुपयोग शक्तिहीन राजवश को केवल आलकारिक महत्व के लिए बनाये रखने मे व्यक्त होता है वह असख्य गरीबो की सिसकियो के रहते हुए औचित्यपूर्ण नही जान पडता। प्रजातन्त्र का यह दिखावा हास्यास्पद-सा लगता है। किन्तु जेनिंग्स (Jennings) का

यह कथन कि 'जनतन्त्रीय सरकार केवल तर्क तथा ठोस नीतियों के आधार पर ही नहीं चलायी जा सकती, इसमें कुछ दिखावा भी होना चाहिए और वह शाही शान शौकत के अलावा और कहीं नहीं है' अधिक सन्तोषजनक नहीं जान पड़ता। प्रो० लास्की (Lasky) ने तो यहां तक कह डाला है कि राजतन्त्र की इतनी व्यापक प्रशंसा हुई है मानो राजतन्त्र प्रजातन्त्र के हाथों में बिक चुका है।" (Monarchy has been sold to Democracy)। चर्चिल (Churchill) ने इस सत्य को स्वीकार करते हुए लिखा था, "अंग्रेजी राजतन्त्र हमारी जनता में गहराई से स्थापित और सबसे अधिक प्रिय है।" (is most deeply founded and dearly cherished by the whole association of our people) प्रो० आग (Ogg) के अनुसार "राजा संविधान का रहस्यात्मक भाग है जिसके बिना प्रतीत होता है कि मनुष्यों पर कठिनता से ही शासन किया जा सकता है।' जोन्स ने राजा तथा प्रजा के सम्बन्ध को पिता पुत्र का सम्बन्ध बनाया है। प्रो० ऑग ने तो राजतन्त्र के महत्व को अतिशयोक्तिपूर्ण शब्दों में व्यक्त करते हुए कहा है कि बकिंघम राजभवन में राजा के होने से लोग अपनी शैय्याओं पर शान्ति से सोते हैं।' (With the king in the Buckingham palace, people sleep more quietly in their beds) यह मान लेना हमारी भूल है कि राजतन्त्र का कोई महत्व नहीं है अथवा वह एक व्यर्थ की संस्था है। अमेरिकावासियों के लिए आज भी यह विस्मय का विषय बना हुआ है कि एक संस्था जो अपनी उपयोगिता को पूर्ण रूप से खो चुकी है, कैसे जीवित है। इंगलण्ड के निवासी स्पष्ट रूप से यह स्वीकार करते हैं कि राजतन्त्र को समाप्त करके वे किसी नवीन संस्था को जन्म देना नहीं चाहते। ऐसा इसलिए है कि व्यवहार में कुछ महत्वपूर्ण सेवाएँ राजा द्वारा सम्पन्न की जाती हैं। राजतन्त्र को बनाये रखने के औचित्य का समर्थन निम्नलिखित आधारों पर स्पष्ट किया जा सकता है

1 ऐतिहासिक कारण (Historical Reasons)

(क) राजपद का सराहनीय इतिहास (Glorious Past of the Kingship)—इंगलण्ड में राजतन्त्र लगभग 1150 वर्षों से भी अधिक पुराना है। 1649 से लेकर 1660 के 11 वर्ष की अवधि को छोड़कर जबकि क्रामवेल की अध्यक्षता में गणतन्त्र रहा, इंगलैण्ड के इतिहास में राजतन्त्र ही छाया रहा। राजतन्त्र का इतिहास इतना प्रभावशाली रहा है कि लोग उससे पृथक करने मात्र की बात को अस्वभाविक समझते हैं। राजपद रूढ़िवादी स्वभाव के अनुकूल है और ब्रिटिश ऐतिहासिक परम्परा का एक महत्वपूर्ण अंग है। राजवंश सदैव जनहित का रक्षक बनकर रहा है, उसका अतीत गौरव से युक्त है, विक्टोरिया की दूरदर्शिता तथा व्यक्तित्व की दृढ़ता की छाप आज तक देशवासियों पर है, एडवर्ड सप्तम का हँसमुख स्वभाव, जॉर्ज पंचम की जन भावना तथा वर्तमान साम्राज्ञी रानी एलिजाबेथ के व्यक्तित्व ने गहरा प्रभाव छोड़ा है। इंगलण्ड में राजतन्त्र देशवासियों की भावना से ओतप्रोत भूतकालीन सफलताओं का इतिहास है।

(ख) राजतन्त्र का शान्तिपूर्ण जनतन्त्रीकरण (Peaceful democratization of Kingship)—ब्रिटिश राजतन्त्र की लोकप्रियता का एक कारण यह भी रहा है कि उसने जनतन्त्र के विकास को कभी अवरुद्ध नहीं किया। राजतन्त्र जनतन्त्रीय

विकास का सहयोगी सिद्ध हुआ है। समय एव आवश्यकता के साथ उसने अपने स्वरूप को परिवर्तित किया है। ब्रिटेन म सुधार योजनाओ की सफलता मे राजतन्त्र का सराहनीय सहयोग रहा है। जनतन्त्र के विकास के प्रति अनिवार्यता का दृष्टिकोण राजाओ ने अपनाये रखा, इनका व्यवहार कभी भी विवेकहीन नही रहा। यह मानना सही है कि यदि ब्रिटिश राजाओ ने जनतन्त्रीय भावनाओ के आविर्भाव एव विकास के प्रति रूस के जार तथा फ्रास के बुअरबौन शासको की भाँति रुख अपनाया होता तो उन्ही की भाति उसकी भी अन्त्येष्टि हो गयी होती। किन्तु वह आज भी जीवित है तथा लोकतन्त्र के विकास के साथ उसकी जडे और अधिक शक्तिशाली बनी है। वह इस बात का प्रतीक है कि राजा कितना लोकप्रिय है और लोकतन्त्र के विषय मे उसकी जो प्रशसा हुई है, उसका स्वर इतना एकरस रहा है कि कभी कभी उठने वाले विरोध के स्वर उसमे सुनाई नही देते (Monarchy has been sold to democracy and so nearly has been its chorus of eulogy that rare voices of dissent have hardly been heard)

2 मनोवैज्ञानिक कारण (Psychological Reasons)

(क) रूढिवादी स्वभाव (Conservative Nature)—ब्रिटिश साहित्य तथा सस्थाओ के अध्ययन से यह स्पष्ट होता है कि वहा जन साधारण का दृष्टिकोण कितना रूढिवादी है। उसे प्रत्येक उस वस्तु से प्यार है जो पुरातन है। ऐतिहासिक परम्पराओ से उन्हे इतना लगाव है कि एक कृपण की भाति वह उन्हे बनाये रखना चाहते हैं। ब्रिटिश सविधान का निर्माण नही हुआ वह अलिखित होते हुए भी शक्ति सम्पन्न है। वह ब्रिटिश जनता की रूढिवादी प्रवृत्ति का प्रतीक है। वे अस्थायी एव अनुपयोगी बातो के लिए क्रान्तिकारी परिवर्तनो के समर्थन म नही हैं। उन्होंने निस्सन्देह राजपद का जनतन्त्रीकरण किया है और वह भी इस कलात्मक एव सुन्दर ढग से किया है कि राजतन्त्र का गौरव एव उसकी गरिमा नष्ट न हो। उसके मूल स्वरूप पर आँच नही आने दी है। जनतन्त्रीकरण आत्मा का हुआ है किन्तु उसके स्वरूप मे वही अतीत की आलकारिकता एव शान शौकत का तौर-तरीका रखा गया है जिससे लोकतन्त्रीय विकास न रुके तथा साथ मे ऐतिहासिक परम्पराओ की भी रक्षा होती रहे। इसमे पौराणिकता तथा आधुनिकता का एक सुन्दर एव स्वस्थ सामजस्य प्रस्तुत किया गया है। नयी बोतलों मे शराब पुरानी है। इससे यह स्पष्ट है कि राजतन्त्र की अजस्र प्रवृत्ति समय तथा प्रगति के अनुकूल अपने को मोड सकी है और आज राजतन्त्र वस्तुत लोकतन्त्र का सरक्षक बन गया है। वह जन रूढिवादिता के अनुकूल है।

(ख) स्वाभाविक सम्मान (Natural Prestige)—ब्रिटिश सम्राट को जो सम्मान एव आकर्षण प्राप्त है वह अद्वितीय है। जो शान शौकत एव साज-सज्जा हमे राजतन्त्र मे दृष्टिगत होती है वह अन्यत्र देखने को नही मिलती। ब्रिटिश निवासी बडे ही हर्ष तथा उन्माद के साथ राजा को गद्दी पर बैठाते हैं। जेनिंग्स (Jennings) के अनुसार 'लोकतन्त्रात्मक शासन निर्जीव तर्कों तथा नीरस नीतियों तक ही सीमित नही है। उसमे कुछ रगीनी, कुछ तडक भडक होनी ही चाहिए और ऐसी स्पष्ट तडक भडक और कहीं देखने को मिलेगी जैसी कि शाही प्रासाद म मिलती है।' विण्डसर राजभवन मे निवास करने वाली रानी आज भी ब्रिटिश जनता से सम्मान

का केन्द्र है। स्कैण्डिनेविया के देशों में भी राजतन्त्र है किन्तु उन्हें वह प्रतिष्ठा एवं शान प्राप्त नहीं है जो ब्रिटिश राजतन्त्र को प्राप्त है। इस प्रकार का वैभव एवं सम्मान गणतन्त्र में राष्ट्राध्यक्ष को कदापि प्राप्त नहीं हो सकता।

(ग) सुरक्षा का प्रतीक (Symbol of Safety)—ब्रिटिश नागरिकों में एक मनोवैज्ञानिक भावना यह कार्य करती है कि राजतन्त्र की अनुपस्थिति में उनके सामाजिक व राजनीतिक जीवन में अपूर्णता आ जायगी। जनता अपने हितों को राजा के हाथों में अधिक सुरक्षित समझती है। उन्हें सम्राट पर इतना अगाध विश्वास है कि उसे लोकतन्त्रीय भावनाओं का जनक मान बैठे हैं। महारानी विक्टोरिया अपने शासन के उत्तरार्द्ध में जन जननी कहलाती थी। "रानी विक्टोरिया को नयी पीढ़ी जर्मन राजकुमार की अभिमानिनी पत्नी के रूप में न देखकर राष्ट्रीय इतिहास, राष्ट्रीय कीर्ति, राष्ट्रीय समृद्धि तथा साम्राज्य के स्वर्णिम युग का साकार प्रतीक मानती थी। कट्टर टोरी विचारधारा की समर्थक, समाजवादी विचारधारा के प्रवेश से सशंकित तथा उदारवादी दल को विध्वंसात्मक समझने वाली विक्टोरिया के प्रति जन मानस में इतनी श्रद्धा थी। हरबर्ट मोरीसन (Herbert Morrison) के शब्दों में, "वास्तव में राजा एक व्यक्तिगत चित्र प्रस्तुत करता है जो जनता की भावनाओं को उन संवैधानिक व्यवस्थाओं की अपेक्षा अधिक प्रभावित करता है जिन्हें न देखा जा सकता है और न ही सुना जा सकता है।'

3 राजनीतिक कारण (Political Reasons)

(क) इंगलण्ड और अधिक लोकतन्त्रात्मक नहीं बन सकेगा (England will not be more democratic)—इंगलैण्ड में राजतन्त्र का लोकतन्त्रात्मक स्वरूप शान्तिपूर्ण ढंग से विकसित हुआ है। राजतन्त्रीय परम्पराओं के पोषक आज लोकतन्त्र के भी रक्षक बन गये हैं। राजतन्त्र ने किसी भी रूप में लोक भावना तथा जनतन्त्रीय विचारों की प्रगति का अपमान करके उन्हें अवरुद्ध नहीं किया है। यह बात भी सत्य है कि राजतन्त्र को समाप्त करके इंगलैण्ड और अधिक लोकतन्त्रीय नहीं बन सकेगा। राजतन्त्र को समाप्त करके उसके स्थान पर गणतन्त्र को अपनाना होगा और राजा के स्थान पर निर्वाचित राष्ट्रपति, यदि राष्ट्रपति पद की शक्तियों का वही स्वरूप रखा जाता है जो अमेरिका में है तो वह संसद की शक्तियों का कम करके ही सम्भव है और वह व्यवस्था संसदीय लोकतन्त्र के अनुकूल सिद्ध नहीं होगी। इसके अतिरिक्त यदि उस राष्ट्रपति को वास्तविक शक्तियों से सम्पन्न न करके पहले फ्रांस जैसे ध्वजमात्र राष्ट्रपति के रूप में रखा जाय तो वर्तमान तथा उस भावी स्थिति में कोई अन्तर नहीं होगा और ब्रिटिश जनता उत्तराधिकारी राजा को उस शोर शराबे तथा राजनीतिक अखाड़े की अपेक्षा अधिक पसन्द करेगी। इसके अतिरिक्त थोड़े से लाभ के लिए परम्परागत संस्थाओं को समाप्त करना विवेकपूर्ण कार्य नहीं कहा जा सकता। रेनाल्ड ने उचित ही कहा है, "राजा लोक इच्छा का विरोध करके उसके अनुसार राज्य इसलिए नहीं करता कि लोकतन्त्र उसके अधीन हो गया है वरन् इसलिए करता है कि राजतन्त्र का औचित्य प्रिय बन गया है। (It is not democracy that has become subservient but because monarchy has become reasonable at the king reigns not in defiance but in conformity to the popular will.)

(ख) राजनीतिक निष्पक्षता (Political Neutrality)—ब्रिटिश राजतन्त्र के औचित्य के सम्बन्ध में यह तर्क दिया जाता है कि राजा दलीय राजनीति से ऊपर है। वह राजनीति में निष्पक्ष है और संसदीय लोकतन्त्र को सफलता के लक्ष्य तक ले जाने के लिए ऐसा ही व्यक्ति उपयोगी भी हो सकता है। यदि राष्ट्र का प्रधान निर्वाचित व्यक्ति है, तो वह चाहे कितनी ही निष्ठा एवं निष्पक्षता के साथ कार्य क्यों न करे वह पूर्ण रूप से अपने दलगत सम्बन्धों का विस्मरण नहीं कर सकता और यदि वह करना भी चाहे तो उसके समर्थक उसे नहीं करने देंगे। राजनीतिक शान्ति नहीं रह सकेगी। पैतृक आधार पर अवलम्बित होने के कारण राजा सर्वदा निष्पक्षता का व्यवहार करता है और हर कदम विश्वासपूर्वक उठाता है। कहने का तात्पर्य यह है कि वह जल्दबाजी का व्यवहार नहीं करता। हर प्रस्ताव को तोलकर वह राष्ट्रीय भावना का अन्दाज तथा दृष्टिकोण जानने की कोशिश करता है। वह भावनाओं से ऊपर उठकर अपने कर्तव्यों का निर्वाह करता है, अपने व्यक्तिगत प्रभाव का लाभ उठाकर द्वन्द्वात्मक परिस्थितियों को सुलझाने का प्रयत्न करता है। जेनिंग्स (Jennings) के शब्दों में, "संविधान यह मानकर चलता है कि यदि राजा निष्पक्ष न हो तो भी कम से कम व्यवहार तो ऐसा करना ही होगा, मानो वह निष्पक्ष हो।" अर्ल ऑफ बैलफोर (Balfour) ने राजा को "राष्ट्रीय इतिहास का जीवित प्रतिनिधि" माना है (Living representative of our National History)। पुनः बैलफोर के ही शब्दों में "वह (राजा) न तो किसी दल का नेता है और न वह किसी वर्ग का प्रतिनिधि। वह राष्ट्र का प्रमुख है। वह प्रत्येक का राजा है।" (He is not a leader of a party nor the representative of a class He is the chief of the nation He is everybody s king)

किन्तु हमें कुछ स्थल ऐसे भी उपलब्ध होते हैं जिनके सहयोग से हम यह कह सकते हैं कि यह समझना हमारी भूल होगी कि ब्रिटिश सम्राट ने सदैव निष्पक्षता का रुप बनाये रखा। रानी विक्टोरिया ही इसका एक उदाहरण हो सकती है। एडवर्ड सप्तम की सहानुभूति सदैव टोरी दल के साथ रही, उदारवादी मन्त्रियों से प्राय उनका मतभेद रहता था। विदेश नीति में हस्तक्षेप को वे अपने परमाधिकारों के अनुकूल समझते थे। लॉर्ड सभा की शक्तियों को कम करने के विधेयक पर जार्ज पंचम लिबरल प्रधानमन्त्री को यह आश्वासन नहीं दे सके कि वे लार्ड सभा के सदस्यों की संख्या बढ़ाकर विधेयक को पारित करायेंगे। इसके लिए दो बार निर्वाचन हुआ और अन्त में राजा को जन इच्छा के सम्मुख झुकना पड़ा। इसी प्रकार आयरलैण्ड के प्रश्न पर टोरी दल के साथ राजा की सहानुभूति रही। गृह युद्ध की धमकी टोरी दल से प्रभावित सैनिक अफसरों ने दी। 1931 का पैलेस षड्यन्त्र प्रसिद्ध है जिसमें रमजे मैकडोनल्ड को राष्ट्रीय सरकार का प्रधानमन्त्री बनाया गया था। वह संसद के किसी भी दल का प्रधान नहीं था। यह संसदीय परम्पराओं के मुख पर जोरदार थप्पड़ था। राष्ट्रीय सरकार टोरी सरकार का ही दूसरा रूप था। एन्थोनी ईडन के त्यागपत्र के पश्चात ख्यातिहीन तथा अभिजात कुलीन डगलस ह्यूम को महारानी एलिजाबेथ ने प्रधानमन्त्री मनोनीत कर दिया तथा बटलर जैसे सुयोग्य व्यक्ति को छोड़ दिया गया। इससे यह मान लेना सही नहीं है कि राजा सदैव निष्पक्ष रहता है।

4 राजा के व्यक्तिगत काय अथवा उपयोगितावादी तक (Personal Works of the King or Utilitarian Arguments)

(क) वस्तुत राजा द्वारा कुछ ऐसे कार्यों का सम्पादन होता है जो अय कोई व्यक्ति नहीं कर सकता। इन व्यक्तिगत कार्यों का राजनीतिक महत्व है और उनम से कुछ इस प्रकार हैं

(1) लाड चासलर, सेक्रटरी ऑफ स्टेट की नियुक्ति।

(2) परिषद आदेशो (Executive orders) को पारित करना।

(3) सकट के समय सवदलीय सम्मेलन आमन्त्रित करना। इस प्रकार का एक सम्मेलन वैधानिक सकट को टालन के लिए 1914 मे जाज पचम न आमन्त्रित किया था।

(4) प्रधानमन्त्री की नियुक्ति (Appointment of Prime minister)। यद्यपि इस क्षत्र मे बहुत कुछ सीमा तक ससदीय परम्पराओ से उसके हाथ बँधे हुए है किन्तु फिर भी वह अपने व्यक्तित्व से कई ऐसे काय करा सकता है जो प्रधान मन्त्री की नियुक्ति म सहायक हो सकते हैं। 1931 म सम्राट के ही कारण टोरी दल की सहायता से रैमजे मैक्डोनल्ड किसी भी दल के प्रतिनिधि न होने पर भी राष्ट्रीय सरकार के प्रधानमन्त्री बने।

(5) मन्त्रियो को अपदस्थ करना तथा लोक सभा का विघटन (Dissolution of the House)—यह शक्ति आदश मे अधिक तथा यथाथ मे कम है। 1873 के पश्चात इस शक्ति का प्रयोग नही हुआ है। रानी विक्टोरिया इस बात मे रुचि रखती थी कि किसे मन्त्री रखा जाय और किसे नही।

(6) सरक्षण तथा उपाधि वितरण (Patronage & Fountain of Honour)—सत्य ही औपचारिक रूप म मन्त्रिमण्डल के गठन से लेकर पुलो आदि के उद्घाटन तक के काय सम्राट का करने पडते हैं। उपाधियो का निणय यद्यपि मन्त्रिमण्डल द्वारा किया जाता है किन्तु सूची म राजा परिवतन कर सकता है।

(7) ससदीय अधिवेशनो को आहूत करने का उत्तरदायित्व—जब एक सरकार प्रस्थान करती है तो दूसरी सरकार के आने तक राजा शासन सचालन करता है, यह अत्यन्त महत्वपूण काय है।

(ख) सम्राट आलोचक, परामशदाता तथा मित्र के रूप मे (King as a Critic Adviser and Friend)—*1867 म महारानी विक्टोरिया की वैधानिक* स्थिति का मूल्याकन करत हुए बेजहाट ने लिखा था शासन के शोभनीय अग के रूप मे रानी की उपस्थिति क अनेक लाभ हैं। उसके अभाव म अग्रेजी सरकार असफल और विनष्ट हो जायगी। यही तक आज भी रानी एलिजाबेथ क सम्बध म प्रस्तुत किया जा सकता है। सम्राट का प्रयोग ब्रिटेन का शासक वग तीन रूपो म करता है—(1) प्रचार के उपकरण के रूप म (2) शासन के दैनिक कार्यों के रूप म (3) निहित स्वार्थों द्वारा एक सुरक्षित हथियार के रूप म। प्रचार के उपकरण के रूप म *राजतन्त्र का प्रयोग आकाशवाणी समाचारपत्र टलीविजन* चच तथा राजनीतिक दल बडी ही तत्परता क साथ करते हैं। जाज पचम (George V) युवराज के रूप म भारत पधार उस समय उन्होंने अपन पिता को एक पत्र म

लिखा था, "हमारी कलकत्ता यात्रा राजनीतिक दृष्टि से बडी सफल रही। यह यात्रा बडी ही सामयिक थी क्योंकि बगाल के विभाजन के कारण यहा वातावरण बडा उत्तजित था और सरकार के प्रति जनता मे बडा रोष था।' स्वय राजकीय वैभव का यही लक्ष्य है। ब्रिटिश समाचार पत्र 'टाइम्स' ने 11 जुलाई, 1952 के अक मे लिखा था, "शाही महलो, शाही जुलूसो, शाही दावतो और अतिथि सत्कार को समाप्त करने से मामूली बचत अवश्य होगी लेकिन लोगो की जिन्दगी मे इससे रूखापन अवश्य आ जायगा।" शापित श्रमिको को सन्तुष्ट करने के लिए भी राजवश का प्रयोग किया जाता है। मजदूरो के मुहल्ला तथा बस्तियो मे रानी का जाकर हाथ मिलाना बडा महत्त्व रखता है। 1926 म मजदूरो की हडताल के दमन के फलस्वरूप उत्तेजना की स्थिति का शान्त करने के लिए सम्राट का प्रयोग किया गया। "महारानी की कृपालु आखें सभी का दुख दद देखने तथा बाटने के लिए आतुर रहती हैं।" एक मित्र क ही रूप म राजा मन्त्रिमण्डल को चेतावनी भी देता है। वह शासन की आलोचना नही करता किन्तु यह अवश्य बता देता है कि सही माग क्या है और गलत कार्यों के भावी परिणामो के विषय मे वह चेतावनी भी दे देता है। सम्राट इस चेतावनी देने के अधिकार का प्रयोग बडी ही सावधानी से करता है, इसका जनता पर काफी प्रभाव पडता है। इसी कारण राजा को शासन का रैफरी अथवा निरीक्षक कहना असत्य नही है। मन्त्रिमण्डल की कायवाहियो के विषय मे प्रधानमन्त्री सम्राट को सूचित रखता है। कार्यावली (Agenda), ज्ञापन (Memorandum), विवरण पुस्तिका (Proceeding Book), समस्त प्रेषण पत्र (daily despatches) तथा ससदीय प्रतिवेदन (Parliamentary Reports) आदि के विषय म उसे पूण सूचना रहती है। इन्हे पढन का उसे अवसर मिलता है।

(ग) सम्राट एक मध्यस्थ के रूप मे (King as a Mediator)—राजनीतिक मतभेदो को दूर करने मे राजवश का विशेष योग रहा है। राजा की निष्पक्षता के कारण सवत्र उसकी मन्त्रणा का सम्मान होता है, अपनी प्रतिष्ठा तथा व्यक्तित्व का प्रयोग सम्राट विरोधी की पचण्डता को कम करने के लिए करता है। 1871 म महारानी विक्टोरिया ने लॉड रसैल से आग्रह किया था कि वह राजनीतिक उथल-पुथल को अलबामा (Albama) प्रश्न के माध्यम से जन्म द। 1881 मे विक्टोरिया ने आयरिश प्रश्न को सुलझाने की कोशिश की। *1916 म* सम्राट द्वारा लॉड एस्क्विथ तथा लॉयड जॉज के झगडा को समाप्त करने के लिए जॉज पचम ने प्रयत्न किय, 1861 म रानी विक्टोरिया के प्रयत्ना स ही ट्रैट एफेयर के सम्बन्ध म इगलण्ड तथा अमरिका म युद्ध होने से बचा। एडवड सप्तम ने इगलैण्ड को अन्य देशो से पूणत पृथक होने से बचाया। उन्ही के कारण रूस तथा इगलैण्ड क मध्य एक समझौता सम्भव हो सका। 1931 म सरकार बनान मे सम्राट ने रैम्जे मैक्डोनल्ड की सहायता की। जेकस न ठीक ही कहा है कि 'एक राजा जिसके पास समस्त बातों की सूचना है यदि योग्य व्यक्ति है तो वह अप्रतिद्वन्द्वी रूप म राजनीतिक अनुभव का आधार बन जाता है।' (A king who is fully informed of affairs becomes in course of time if he is an able man, an unrivalled storehouse of political experience)

(घ) अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र मे सम्राट का महत्व (Importance of King in International Sphere)—अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र म भी सम्राट के व्यक्तित्व एव पद की विशेष महत्ता है। वह केवल घरेलू नीतियो को ही प्रभावित नहीं करता वरन अन्तर्राष्ट्रीय क्षेत्र म भी उसका प्रभाव स्पष्ट रूप से देखा जा सकता है। 1840 मे महारानी विक्टोरिया के व्यक्तिगत प्रभाव एव प्रयासो से इगलण्ड तथा फ्रास म युद्ध टल गया। 1861 मे उसी के प्रयासो के फलस्वरूप इगलैण्ड तथा अमरिका म युद्ध होते होते बचा। 1869 म उसने आयरिश प्रश्न के सम्बन्ध म मध्यस्थता की। एडवर्ड सप्तम ने अन्तर्राष्ट्रीय जगत म इगलण्ड की प्रतिष्ठा पुन स्थापित करने म महत्वपूर्ण सहयोग दिया। 1904 तथा 1907 म रूस से मत्रीपूर्ण सम्बन्ध स्थापित किये। उन्होन विदेशी राष्ट्राध्यक्षो के साथ मिलकर एव पत्र-व्यवहार द्वारा इगलण्ड की खोई हुई प्रतिष्ठा पुन स्थापित की। आइरिश होम रूल विधेयक पर राजा ने बडी रुचि का परिचय दिया।

इसके अतिरिक्त राजा का महत्व राष्ट्रमण्डलीय देशो के सन्दर्भ मे भी कम नही है। राजा ही राष्ट्रमण्डल को जोडने वाली कडी है। सम्राट साम्राज्यीय एकता का प्रतीक है। चर्चिल (ब्रिटेन के भूतपूर्व प्रधान मन्त्री) के शब्दो म, "सम्राट एक रहस्यमय कडी है जिसने हमारे ढीले बँधे हुए किन्तु दृढता के साथ जुडे हुए राष्ट्र-मण्डलीय देशो, जातियो तथा राज्यो को मिला रखा है।" (He is the mysterious link indeed I may say the magic link, which united our loosely bound but strongly interwoven Commonwealth of Nations, states and races) लास्की के शब्दो मे, "सम्राट राष्ट्रमण्डल का भौतिक आधार है।" राष्ट्रमण्डलीय देशो के सदस्य ब्रिटेन के सविधान के प्रति नही वरन् वहाँ के सम्राट के प्रति अपनी श्रद्धा रखते हैं। वही एक सूत्र मे बाँधने वाला अनुपम बन्धन है। 1939 म एडवर्ड सप्तम ने कनाडा स्पेन, फ्रास आदि देशो का भ्रमण किया। वर्तमान रानी एलिजाबेथ द्वितीय की राष्ट्रमण्डलीय देशो की यात्रा से इगलण्ड की प्रतिष्ठा को बहुत बडा सहारा मिला है, अत अन्तर्राष्ट्रीय विश्व मे भी सम्राट का महत्व एव अनुदाय कम नही है। विदेशो से सौहार्दमय सम्बन्धो की सृष्टि म राजा का बडा हाथ होता है। बाल्डविन (Baldwin) ने ठीक ही कहा है कि "सम्राट ही हमारे अवशिष्ट साम्राज्य की एकमात्र कडी है।" (The last link of the Empire that is left)

5 सामाजिक कारण (Social Reasons)

इगलण्ड म राजवश के औचित्य का सामाजिक कारण भी कम महत्वपूर्ण नही है। सिडनी लो के शब्दो मे, 'किसी भी सगठन के साथ राजकीय शब्द जुड जाने स सफलता अवश्यम्भावी हो जाती है।' 1939 मे राजकुमारी एलिजाबेथ तथा मार्गरेट न सार्वजनिक दैनिक रूप से घूमने क समय हैट पहनना बन्द कर दिया था। इसका प्रभाव हैटो की बिक्री पर हुआ तथा हैट विक्रेताओ ने महारानी से आग्रह किया कि वे अपनी पुत्रियो को पुन हैट पहनने का आदेश देकर उनकी रक्षा करें। फैशन, ..। तथा साहित्य आदि मे राजपरिवार के आदर्श का सर्वत्र अनुकरण होता है।

इसीलिए सम्राट को सामाजिक जीवन का अभिन्न अंग कहा जाता है। उदघाटन तथा अन्य राष्ट्रीय महत्व के पर्वों पर सम्राट को सुनने के अवसर जनता को मिलते हैं।

जेक्स (Jenks) ने ठीक ही कहा है कि एक संस्था को अपेक्षा एक व्यक्ति का समझना अधिक सरल है। इसमे सन्देह नही कि अनुभव से युक्त योग्य सम्राट जन साधारण की भावनाओं का अन्य किसी की अपेक्षा अधिक अच्छी प्रकार प्रतिनिधित्व कर सकता है। लास्की के अनुसार राजतन्त्र रूपी संस्था की सफलता आश्चर्यजनक रूप मे हुई है। सम्राट अविच्छिन्नता तथा स्थायित्व का प्रतीक है। राजतन्त्र ने देश मे क्रान्तिकारी परिवर्तनो का होने से रोका है, किन्तु इससे जनतन्त्रीय भावनाओ का विकास अवरुद्ध नहीं हुआ। बार्कर ने राष्ट्रीय जीवन की तुलना जहाज से करते समय सम्राट को उसकी पेंदी तथा मस्तूल बताया है। पताका दिशा के अनुसार बदल जाती है किन्तु अपना मूल स्थान नही छोडती तथा पेंदी का भार जहाज की गति एव आवश्यकता के साथ इधर-उधर खिसक जाता है। अत राजतन्त्र का राजतन्त्रीकरण तो हुआ है किन्तु उसके मूल रूप मे कोई परिवर्तन नही हुआ। इगलण्ड म सम्राट का पद बहुत कुछ सीमाओ म संसदीय लोकतन्त्र के अनुरूप रहा है। संसदीय प्रणाली उसी समय सक्रिय रूप मे कार्य कर सकती है जबकि राष्ट्राध्यक्ष ध्वज मात्र हो। राजतन्त्र को हटाने का एक बडा दुष्प्रभाव यह होगा कि इगलैण्ड का चर्च बिना प्रधान के रह जायगा। लॉवेल (Lowell) ने ठीक ही कहा है कि "यदि राजा राज्य रूपी पोत की प्रेरक शक्ति नही है तो भी वह उस पोत का मस्तूल है जिस पर पाल लटका हुआ है और इस प्रकार वह उस पोत का न केवल लाभदायक अपितु अति आवश्यक अग है।" (If the king is no longer the motive power of the ship of the state, it is the spur on which the sail is bent and as such it is not only useful but an essential part of the vessel) मौरीसन के शब्दो मे, 'संसार मे कोई भी राजपद इतना सुरक्षित तथा जनता द्वारा सम्मानित नही है जितना कि हमारा।" आग (Ogg) ने राजतन्त्र का मूल्याकन करते हुए कहा है कि "यों तो राजपद के विषय म भविष्यवाणी करना कठिन है किन्तु फिर भी इतना अवश्य कहा जा सकता है कि जब तक ब्रिटिश सम्राट समय की गति को पहिचान कर उसके अनुकूल आचरण करता है, एक असमति नही बनता, स्टूअर्ट शासकों की भांति पागलो के स्वप्न मे नही रहता तथा जॉर्ज तृतीय की भांति देशभक्त राजा (Patriot King) बनने की कोशिश नही करता उस समय तक राजतन्त्र का झण्डा इगलैण्ड मे लहराता रहेगा।'

Select References

Jennings *The British Constitution*
Bagehot *The English Constitution*
Lowell *The Govt of England*
Ogg & Zink *Modern Foreign Govt*
Amos *The English Constitution*
Finer *Govts of Greater European Countries*
Muir *How Britain is Governed*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 'क्राउन' शब्द से आप क्या समझते हैं ? सम्राट् और क्राउन म क्या अन्तर है ?
(State briefly what do you understand by the term 'Crown' in the British Constitution and distinguish it from the King)

2 ब्रिटिश सविधान मे क्राउन की स्थिति और कृत्या का वणन करें।
(Examine the position and functions of the Crown in the British Constitution)

3 ब्रिटिश सम्राट् की स्थिति की विवेचना करें। सम्राट् पद के स्थायित्व का कारण बतायें।
(Discuss the position of the monarch in the British constitution Why does monarchy survive ?)

4 "ब्रिटिश राजत्व राजनीतिक भ्रान्ति है।" इस कथन की आलोचना कीजिए।
'Monarchy in England is a political anachronism ' Examine the statement)

5 "सम्राट राज्य करता है शासन नही।" ब्रिटिश सम्राट के प्रसग मे इस कथन की समीक्षा करें। इगलैण्ड मे राजतन्त्र क्यो नही खत्म हो रहा है ?
"He reigns but does not govern " Explain this statement with regard to the monarchy of England Why is the kingship not abolished in England ? '

6 "ब्रिटिश सम्राट स्वर्णिमशून्य है।' व्याख्या करें।
(' The British king is a magnificent cipher ' Explain)

7 यदि सम्राट् राज्य पोत की चालक शक्ति नही है, तो वह उसका वह मस्तूल है जिस पर पाल लटका हुआ है और इस प्रकार वह उस पोत का अभिन्न अग है इस कथन की विवेचना करें।
(' If the crown is no longer the motive power of the ship of the state it is the spur on which the sail is bent and as such it is not only useful but an essential part of the vessel ' —Discuss)

8 "सम्राट् भूल नही कर सकता।" इस कथन का अथ और महत्त्व बतलाइए।
"The king can do no wrong ' Explain the meaning and implication of the statement)

9 राजत्व की उपयोगिता का वणन कीजिए।
(Discuss the utility of monarchy in England)

10 ' ब्रिटिश सविधान की परिभाषा मे अनेक सूक्ष्म अतर हैं परन्तु सम्राट और क्राउन के अतर से अधिक महत्त्वपूण अतर कोई नही। इस कथन की विवचना करें।
(There are many subtle distinctions in the vernacular of the British Constitution but none more vital than the distinction between the King and the Crown Explain)

11 सम्राट और क्राउन मे क्या अन्तर है ? क्राउन की शक्तियो का वणन कीजिए।
(What is the distinction between the King and the Crown ? Describe the powers of the Crown)

12 इगलैण्ड मे राजा और राजमुकुट का भेद स्पष्ट कीजिए तथा राजमुकुट के अधिकारो एव कर्तव्यो का पूर्ण विवेचन कीजिए ।

(Distinguish between the King and the Crown in England and carefully examine the powers and functions of the Crown)

13 इगलैण्ड मे सम्राट् की व्यक्तिगत शक्तियाँ क्रमश राजमुकुट नामक सस्था के हाथो मे आ गयी हैं ।" इस कथन के आधार पर सम्राट और क्राउन मे अन्तर बतलाइए ।

(Form an estimate of the position and powers of the King in the British Constitution)

14 ग्रेट ब्रिटेन का राजा "राज्य करता है, शासन नही ।" इस कथन को दृष्टि मे रखते हुए ब्रिटेन के राजा की स्थिति समझाइए ।

(' The King of Great Britain rules but does not govern Explain the position of the British King keeping in view the statement)

3
मन्त्रिमण्डल
[Cabinet]

> "No form of Government can survive that excludes the dictatorship when the life of the nation is at stake
>
> "The Cabinet is the highest focus of comprehensive political view and leadership —H Finer

परिचय—मन्त्रिमण्डल सूक्ष्माकार विधानमण्डल है। यह चक्र के अन्तर्गत एक चक्र सदृश है। मन्त्रिमण्डल ही वास्तविक कार्यपालिका है। किन्तु मन्त्रिमण्डल की स्थिति की व्याख्या एव उसके अस्तित्व का मूल्याकन करने से पूर्व इस सन्दर्भ में प्रीवी परिषद (Privy Council) के विषय में जान लेना आवश्यक है। वास्तव में 1937 से पूर्व मन्त्रिमण्डल का कोई कानूनी आधार नहीं था। मन्त्रिमण्डलीय पद्धति का उद्गम क्यूरिया रीजस (Curia Regis) से हुआ है जिसे छोटी परिषद भी कहा जाता है। इसी के समकक्ष एग्लो सैक्सन युग मे बुद्धिमानो की परिषद हुआ करती थी जिसका प्रमुख कार्य राजा को उसके वैधानिक कार्यों में परामर्श प्रदान करना होता था। इसी परिषद का स्थान वृहत सभा (Magnum Concilium) तथा क्यूरिया रीजस ने ले लिया था। कालान्तर में क्यूरिया रीजस से ही प्रीवी परिषद का विकास हुआ। क्यूरिया रीजस ही प्रीवी परिषद तथा मन्त्रिमण्डल का विकासस्थल है।

प्रीवी परिषद के सदस्यो की नियुक्ति अभिजात वर्ग के व्यक्तियो में से सम्राट द्वारा होती है। इस समय प्रीवी परिषद मे लगभग 320 सदस्य हैं। इसके सदस्यो की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर होती है। परम्परानुसार कुशल राजनीतिज्ञो, मन्त्रियो साहित्यकारो, वैज्ञानिको, कलाकारो तथा अवकाश प्राप्त न्यायाधीशो को इसका सदस्य बनाया जाता है। इसके सदस्यो को 'महामान्य (Right Honourable) की उपाधि प्राप्त होती है। इसके अधिवेशन के लिए गणपूर्ति की सख्या केवल 3 है। इसकी बैठको का स्थान बकिंघम राजभवन है। इसे केवल विशेष अवसरो पर ही आमन्त्रित किया जाता है। इसकी कार्यवाही बडी ही औपचारिक ढग की होती है। लार्ड प्रेसीडेण्ट इसकी कार्यवाहियो के समय सभापति का पद ग्रहण करता है। यह सदैव मन्त्रिमण्डल का सदस्य होता है।

प्रीवी परिषद के कार्य (Functions of Privy Council)

प्रीवी परिषद के निम्नलिखित कार्य हैं

(1) मन्त्रिमण्डल के निर्णयो को औपचारिक स्वीकृति प्रदान करना।

(2) सपरिषद आदेशों तथा उद्घोषणाओं को परिषद की मुद्रा के अंतर्गत मुद्रित करना।

(3) ऐसे चार्टरों आदि को स्वीकार करना जिनका लक्ष्य वैज्ञानिक अथवा औद्योगिक गवेषणा के लिए विश्वविद्यालयों आदि के लिए आयोगों आदि की नियुक्ति करना हो।

(4) मन्त्रिमण्डल के सदस्यों तथा उच्च पदाधिकारियों को उनके पद की शपथ दिलाना।

(5) आर्थिक एकीकरण के लिए उपायों पर विचार करना।

(6) ब्रिटिश प्रसारण निगम की नीतियों का निर्धारण।

(7) न्याय समिति का संगठन करना, यही उपनिवेशों तथा स्वराज्य प्राप्त उपनिवेशों के लिए सर्वोच्च न्यायालय के रूप में कार्य करती है।

(8) धर्मोपदेश तथा प्राइज न्यायालयों द्वारा किये गये निर्णयों के विरुद्ध अपीलीय न्यायालय का कार्य करना। किन्तु यह सलाहकार समिति है, निर्णयात्मक नहीं।

शायद ही कोई ऐसा कार्य हो जिसे प्रीवी परिषद सस्थागत रूप में करती हो। वस्तुतः प्रीवी परिषद के निर्णय मन्त्रिमण्डल के ही निर्णयों के प्रतीक होते हैं। इसकी न्यायिक समिति, व्यापार मण्डल, शिक्षा मण्डल आदि कई समितियां होती हैं। यह स्वशासी एवं नीति निर्धारक शक्ति नहीं है। अपने वर्तमान स्वरूप में प्रीवी परिषद अतीत के गौरव की प्रतीक मात्र है। आज इसकी कोई शक्ति नहीं है अपितु शक्ति की एक प्रतीक मात्र संस्था के रूप में यह अपने अस्तित्व को बनाये हुए है। प्रीवी परिषद से ही केबिनेट प्रणाली का अभ्युदय हुआ है। इसका आकार इतना बड़ा हो गया था कि इसे अपना परामर्शदाता स्वरूप खो देने के लिए विवश होना पड़ा। इसी समिति को कालान्तर में 'कबिनेट' शब्द से पुकारा जाने लगा। बेकन (Becon) ने सर्वप्रथम इस शब्द का प्रयोग किया था। इस शब्द का प्रयोग चार्ल्स द्वितीय (Charles II) के समय में हुआ जबकि राजा ने पांच सदस्यीय समिति का संगठन अपने परामर्शदाताओं के रूप में किया। इसी को 'केबाल' (Cabal) मन्त्रिमण्डल की संज्ञा दी गयी, क्योंकि इसके सदस्यों के नाम इन शब्दों से प्रारम्भ होते थे—Clifford, Ashley Buckingham Arlington, Landerdale। संसद इस समिति को शंका की दृष्टि से देखती थी। किन्तु स्टुअर्ट काल में संसदीय प्रणाली के निश्चित नियमों का विकास नहीं हो पाया था। मन्त्रियों की नियुक्ति करते समय राजा इस बात का ध्यान नहीं करता था कि उसे बहुमत भी प्राप्त है अथवा नहीं। संसद के पास मन्त्री को पदच्युत करने का महाभियोग के अतिरिक्त अन्य कोई यन्त्र न था। मन्त्रिमण्डल संसद के प्रति उत्तरदायी नहीं था।

वस्तुतः मन्त्रिमण्डलीय पद्धति का विकास विलियम तृतीय के बाद ही समझना चाहिए। क्रामवेल के समय में जिन राजनीतिक दलों की नींव दृढ़ हो चुकी थी, उन्होंने विलियम तृतीय को विवश किया कि वह अपने परामर्शदाताओं का चयन एक ही राजनीतिक दल में से करे। फलतः 1696 में ह्विग जुण्टा नामक मन्त्रिमण्डल का विकास हुआ। यहीं से इस सिद्धान्त का सूत्रपात भी हुआ कि बहुमत दल का ही मन्त्रिमण्डल के निर्माण के लिए आमन्त्रित किया जाय।

किंतु मन्त्रिमण्डलीय परम्पराओ का वास्तविक रूप मे विकास हनोवर-वश के शासको के युग मे हुआ। इस युग की चमत्कारपूर्ण खोज थी—प्रधानमन्त्री पद का आविर्भाव। इसका श्रेय था तात्कालिक शासक जार्ज प्रथम की आग्ल जीवन, भाषा तथा परम्पराओ मे अरुचि तथा ह्विग नेता राबर्ट वालपोल की कार्यकुशलता एव व्यक्तित्व का प्रभाव। राजा ने मन्त्रिमण्डल की बैठको की अध्यक्षता का कार्य पूर्णत वालपोल के ही हाथो म छोड दिया जिसने लगभग उन समस्त अधिकारो का प्रयोग किया जो प्रधानमन्त्री पद के साथ आज जुडे हुए हैं। वालपोल के सत्ताकाल म ही इस सिद्धान्त का भी विकास हुआ कि सम्राट की प्रमन्नता के अतिरिक्त मूल रूप से मन्त्रिमण्डल को अपने पद पर बने रहने के लिए लोक सदन का विश्वास तथा उसकी प्रसन्नता भी प्राप्त होनी चाहिए। उसी के समय म स्थापित 10, डाउनिंग स्ट्रीट का कार्यालय आज भी प्रधानमन्त्री का निवास स्थान बना हुआ है। कहने का तात्पर्य यह है कि 18वी शताब्दी के अन्त तक मन्त्रिमण्डलात्मक पद्धति के अधिकाश लक्षणो की स्थापना हो चुकी थी। यह परम्परा भी निश्चित हो चुकी थी कि मन्त्रिमण्डल के समस्त सदस्य प्रधानमन्त्री की अध्यक्षता मे कार्य करेंगे।

किन्तु ससदीय व्यवस्था के विकासमय जीवन का एक अजीब तूफानी दौर जार्ज तृतीय के समय मे आया जहा यह शक पैदा होने लगा कि ससदीय स्वतन्त्रता का महल कही सम्राट की महत्वाकाक्षाओ के तूफान के सामने ढहकर महज एक ख्वाब न रह जाय। सम्राट चाहता था कि मन्त्रिमण्डल मे विरोधी दल के सदस्यो को भी लिया जाय। महारानी विक्टोरिया के शासनकाल से पूर्व ससदीय प्रणाली को कई नाजुक दौरो से गुजरना पडा। मन्त्रिमण्डल के सदस्यो म कई बार फूट डालने की कोशिश की गयी लेकिन सफलता प्राप्त न हो सकी। 19वी शताब्दी के अन्त तक इस पद्धति का चित्र लगभग स्पष्ट हो चुका था। मन्त्रिमण्डलीय पद्धति का सही अर्थों म विकास महारानी विक्टोरिया के शासन काल म हुआ। उस समय डिजरायली, ग्लैडस्टोन तथा पामर्सटन जैसे योग्य प्रधानमन्त्रियो के नेतृत्व मे इस पद्धति ने आशातीत प्रगति की तथा अपनी शक्ति एव लोकप्रियता प्राप्त की।

मन्त्रिमण्डलीय पद्धति को आगे बढाने म वर्तमान शताब्दी का अनुदाय भी वस्तुत कम नही है। वर्तमान शताब्दी का महत्वपूर्ण अनुदाय है मिश्रित मन्त्रिमण्डलो की सम्भावना जबकि राष्ट्र मे सकट की स्थिति हो। दूसरा अनुदाय है मन्त्रिमण्डल के सदस्यो की सख्या मे वृद्धि, और सर्वाधिक महत्वपूर्ण योगदान है प्रधानमन्त्री पद के कानूनी पहलू की स्वीकृति, जो कार्य 1937 के 'Ministers of the Crowns Act' के तत्वावधान म सम्पन्न किया गया। वर्तमान शताब्दी की एक बहुत बडी उपलब्धि इस दिशा म है कि प्रधानमन्त्री सदैव लोक सदन मे से होगा। यह सिद्धान्त अब पूर्ण रूप मे स्थायी बन गया है। अत मन्त्रिमण्डलीय शासन व्यवस्था आवश्यकता एव आकाक्षाओ का महत्वपूर्ण आविष्कार है।

मन्त्रिमण्डल तथा मन्त्रिपरिषद मे अन्तर (Difference between Cabinet & the Ministry)

ससदीय लोकतन्त्र के क्षेत्र म हम प्राय मन्त्रिमण्डल तथा 'मन्त्रालय' अथवा

'मन्त्रिपरिषद' शब्दों की चर्चा सुनते है और तत्सम रूपो मे भ्रमवश उनका प्रयोग भी करते है। जिस प्रकार हम सचेतन रूप में राज्य तथा सरकार में अन्तर नही करते उसी प्रकार मन्त्रिमण्डल तथा मन्त्रिपरिषद के मौलिक अन्तर को भी विमुख कर देते है। सम्भवत इसका कारण यह रहा हो कि 'मन्त्रिमण्डल' शब्द का कोई वैधानिक पहलू नही है। हमारे सविधान मे ही 'मन्त्रिपरिषद' शब्द का प्रयोग किया गया है। यदि हम इनका विश्लेषण करें तो हमे दोनों के मध्य सगठन, कार्य तथा शक्ति आदि की दृष्टि से अनेक अन्तर दृष्टिगत होते है।

1 **सगठन की दृष्टि से (From the Organizational Point of View)**—(अ) मन्त्रिपरिषद एक व्यापक निकाय है और मन्त्रिमण्डल सूक्ष्माकार।

(ब) मन्त्रिपरिषद का निर्माण पहले होता है और मन्त्रिमण्डल का बाद में।

(स) मन्त्रिपरिषद मे तो सब प्रकार के सदस्य सम्मिलित होते है, जैसे मन्त्री, उपमन्त्री, राज्यमन्त्री ससदीय सचिव तथा बिना विभाग के मन्त्री। किन्तु इसके विपरीत, मन्त्रिमण्डल मे केवल वे ही वयोवृद्ध, अनुभवी तथा प्रभावशाली व्यक्ति होते हैं जो प्रधानमन्त्री के अधिकतम निकट तथा विश्वासपात्र व्यक्ति होते हैं। इनकी अध्यक्षता मे महत्वपूर्ण विभाग रखे जाते हैं। इगलैण्ड में परम्परानुसार लॉर्ड चासलर, चासलर ऑफ दी एक्सचेकर, व्यापार मण्डल के अध्यक्ष, गृह मन्त्री तथा फर्स्ट लार्ड ऑफ एडमिरालटी तो आवश्यक रूप से इसके सदस्य रहते ही है। वस्तुत मन्त्रिमण्डल एक चक्र के मध्य चक्र है। इसी कारण रैम्जे म्योर ने इसे मन्त्रिपरिषद का हृदय तथा शासन का परिचालक यन्त्र कहा है।

(द) मन्त्रिपरिषद की सामूहिक बैठक मन्त्रिमण्डल के सदृश कभी नही होती। मन्त्रिमण्डल की बैठको मे ऐसे मन्त्रियो को भी आमन्त्रित कर लिया जाता है, जो उसके सदस्य नही हैं।

(य) मन्त्रिपरिषद एक सगठित इकाई नही है। इसके विपरीत, मन्त्रिमण्डल एक सगठित तथा सामूहिक इकाई के रूप मे अपने कार्यों का सम्पादन करता है। मन्त्रिमण्डल के निर्णय सर्वसम्मति से होते हैं।

(फ) मन्त्रिपरिषद में निम्नलिखित प्रकार के सदस्य होते हैं

(1) **बिना विभाग के मन्त्री (Ministers without Portfolios)**—ये ऐसे व्यक्ति होते हैं जिन्हे अनुभव तथा व्यक्तिगत विशेष योग्यता के आधार पर ही मन्त्रिमण्डल मे रखा जाता है और उनके अनुभव तथा परामर्श का लाभ उठाया जाता है।

(2) **विभाग सहित मन्त्री (Ministers with Portfolios)**—इस स्तर के सदस्य मन्त्रिमण्डल के सदस्य होते हैं। वे नीति निर्धारण मे भाग लेते हैं तथा सामूहिक रूप से उत्तरदायी होते हैं।

(3) **मन्त्रिमण्डल स्तर के मन्त्री (Ministers of the Cabinet Rank)**—ये वस्तुत मन्त्रिपरिषद के महत्वपूर्ण सदस्य होते हैं। वे मन्त्रिमण्डल के वास्तविक सदस्य नही होते किन्तु उन्हें मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के समान वेतन तथा अन्य सुविधाएँ उपलब्ध होती हैं। वे विशेष निमन्त्रण पर ही मन्त्रिमण्डल की बैठकों में भाग लेते हैं। एटली के मन्त्रिमण्डल में इस प्रकार के 15 मन्त्री थे।

(4) **राज्य मन्त्री (State Ministers)**—इनकी स्थिति पूर्ण मन्त्री से

तथा संसदीय सचिव से कुछ ऊपर होती है। मन्त्री के कार्य भार को कम करने की दृष्टि से इनकी नियुक्ति की जाती है।

(5) संसदीय सचिव (Parliamentary Secretaries)—इनकी नियुक्ति विभागीय अध्यक्ष की सहायतार्थ की जाती है। हर मन्त्री के पास एक या दो संसदीय सचिव होते हैं। ये विभागीय स्थायी सचिव नहीं हैं जो असैनिक सेवाओं का कर्मचारी होता है।

(6) राजमहल के मन्त्री (Ministers of the Palace)—इनमें महत्वपूर्ण हैं कोषाध्यक्ष नियन्त्रक तथा राजप्रासाद का प्रमुख कर्मचारी (Chamberlain)। इन अधिकारियों को भी राजनीतिक महत्व की दृष्टि से मन्त्री-स्तर का ही समझा जाता है।

2 कार्य की दृष्टि से (From the point of view of Functions)—कार्य की दृष्टि से भी हम मन्त्रालय तथा मन्त्रिमण्डल के मध्य निम्नलिखित अन्तरों को देख सकते हैं

(क) शासकीय नीतियों का निश्चय मन्त्रिमण्डल द्वारा किया जाता है, न कि मन्त्रिपरिषद के द्वारा।

(ख) मन्त्रिमण्डल में केवल महत्वपूर्ण विभाग होते हैं और उन्हीं के सम्बन्ध में नीतियों का निश्चय किया जाता है।

(ग) राष्ट्राध्यक्ष को परामर्श देने का कार्य मन्त्रिमण्डल का है, न कि मन्त्रिपरिषद का। मन्त्रिपरिषद अपने व्यापक रूप में परामर्श देने की स्थिति में नहीं होती।

मन्त्रिमण्डल के विविध स्वरूप

(Different Forms of the Cabinet)

साधारण मन्त्रिमण्डल को हम मन्त्रियों की पार्टी कह सकते हैं। इसे वास्तव में मन्त्रिपरिषद की कार्यकारिणी कहना अत्युक्तिपूर्ण न होगा। इसके अतिरिक्त मन्त्रिमण्डल के कई अन्य रूप भी होते हैं

(1) छाया मन्त्रिमण्डल (Shadow Cabinet)—ब्रिटेन में संसदीय लोकतन्त्र की एक महत्वपूर्ण उत्पत्ति छाया मन्त्रिमण्डल है। गैर सरकारी तौर पर विरोधी दल स्वयं को एक मन्त्रिमण्डल के रूप में संगठित रखता है। इसका कोई शासकीय महत्व नहीं होता बल्कि इससे केवल ब्रिटेन की संसदीय व्यवस्था में विरोधी दल के महत्व का विकास हुआ है। इसके सदस्य विविध विभागों के अध्यक्षों की भाँति कार्य एवं व्यवहार करते हैं। इसीलिए इसे छाया मन्त्रिमण्डल (Shadow Cabinet) कहा जाता है। इसका एक महत्वपूर्ण लाभ यह है कि राज्याध्यक्ष के पास एक वैकल्पिक सरकार की व्यवस्था रहती है और विरोधी दल का नेता सरकार बनाने के लिए तैयार रहता है।

(2) संयुक्त मन्त्रिमण्डल (Joint Cabinet)—संयुक्त मन्त्रिमण्डलों का निर्माण केवल असाधारण परिस्थितियों में ही होता है। इस प्रकार के मन्त्रिमण्डल की रचना उस समय भी की जाती है जबकि किसी दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो।

(3) युद्ध मन्त्रिमण्डल (War Cabinet)—इस प्रकार के मन्त्रिमण्डल का निर्माण युद्धकालीन परिस्थितियों के कारण होता है। इंग्लैण्ड में 1918 तथा 1940 में इस प्रकार के मन्त्रिमण्डलों का निर्माण हुआ। इसमें मन्त्रिमण्डल के ही चार अथवा

पाँच व्यक्तियों को रख दिया जाता है जो विशेष रूप से युद्ध-सामग्री तथा उसकी अन्य आवश्यकताओं का ध्यान रखते हैं। युद्ध की समाप्ति पर इस प्रकार के मन्त्रिमण्डल समाप्त हो जाते हैं।

(4) **आभ्यन्तरिक मन्त्रिमण्डल** (Inner Cabinet)—यह चक्र के अन्दर लघुतम चक्र होता है। इसमें मन्त्रिमण्डल के वे सदस्य होते हैं जो प्रधानमन्त्री के अत्यन्त घनिष्ठ एवं विश्वासपात्र व्यक्ति होते हैं जिनकी संख्या चार या पाँच से अधिक नहीं होती। अत्यन्त प्रशासकीय महत्व के निर्णय एवं नीतियों का सम्पादन प्रधानमन्त्री द्वारा इन्हीं के परामर्श पर किया जाता है। इसी कारण इसे आभ्यन्तरिक मन्त्रिमण्डल कहा जाता है।

मन्त्रिमण्डल का गठन
(Organization of the Cabinet)

यह हम पहले भी कह चुके हैं कि मन्त्रिपरिषद् प्रीवी समिति नहीं यद्यपि औपचारिकता के रूप में उसके सदस्यों को इसका सदस्य बनाया जाता है। प्रीवी परिषद का मन्त्रिमण्डल के ऊपर कोई नियन्त्रण नहीं है। आम चुनावों के पश्चात यह स्पष्ट हो जाता है कि लोक सदन (House of Commons) में किस दल का कितना बहुमत है। जिस राजनीतिक दल को स्पष्ट बहुमत प्राप्त होता है उसके नेता को रानी की ओर से सरकार अथवा मन्त्रिमण्डल का गठन करने का निमन्त्रण दिया जाता है। यह व्यक्ति प्रधानमन्त्री कहलाता है। प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति की जाती है।

इस सम्बन्ध में विचारणीय प्रश्न यह है कि क्या प्रधानमन्त्री के चयन में रानी की व्यक्तिगत इच्छा अथवा पसन्द का कोई महत्व है? सम्भवतः इसका उत्तर नकारात्मक रूप में ही देना सही है। किन्तु महारानी अपनी स्वेच्छा का प्रयोग केवल उसी स्थिति में कर सकती है जबकि यह बात संदिग्ध हो कि किस दल का बहुमत है। यह एक अच्छा अवसर मिलता है जबकि उसे स्वविवेक के प्रयोग का अवसर मिलता है। दूसरी स्थिति वह है जबकि बहुमत दल के पास सर्वसम्मति से स्वीकृत कोई नेता नहीं होता अथवा नेतृत्व के कई प्रतियोगी होते हैं। उनमें से रानी एक का व्यक्तिगत योग्यता तथा क्षमता के आधार पर नियुक्त कर देती है। एन्थोनी ईडन के त्याग पत्र देने के उपरान्त इस प्रकार की परिस्थिति उत्पन्न हो गयी थी जबकि नेता बनने के दो प्रत्याशी उत्पन्न हो गये थे—मैकमिलन तथा बटलर। उस समय मैकमिलन को ही प्रधानमन्त्री बनने के लिए आमन्त्रित किया गया। अतः कहने का तात्पर्य यह है कि जहाँ तक स्वविवेक निर्णय के अधिकार के प्रयोग करने का प्रश्न है, वह लगभग नहीं के बराबर है। सम्राट अल्पमत के व्यक्ति को इस पद पर आमन्त्रित करके अपने अस्तित्व एवं निष्पक्षता के लिए खतरा मोल नहीं ले सकता। बहुमत के अभाव में शासन का सचालन एवं स्थायित्व सम्भव नहीं हो सकेगा। अतः मन्त्रिमण्डल के निर्माण में सम्राट की इच्छा अधिक महत्वपूर्ण नहीं है।

मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्यों की नियुक्ति भी सम्राट द्वारा प्रधानमन्त्री के परामर्श पर की जाती है। सम्राट की शक्ति इस दिशा में केवल सैद्धान्तिक है। प्रधानमन्त्री की इच्छा पर वस्तुतः कई व्यावहारिक प्रतिबन्ध हैं।

की सूची प्रस्तुत करते समय कुछ बातों का प्रतिनिधित्व का ध्यान रखना पड़ता है— भौगोलिक प्रतिनिधित्व, अनुभव, वरिष्ठता तथा दल में स्थिति का प्रतिनिधित्व। प्रधानमन्त्री को मन्त्रियों की सूची तैयार करते समय इन समस्त बातों का ध्यान रखना पड़ता है। मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को संसद का सदस्य होना आवश्यक है। यदि मन्त्रिमण्डल का कोई सदस्य संसद का सदस्य नहीं है तो उसे नियुक्ति की तिथि से छः माह की अवधि में संसद की सदस्यता ग्रहण करना आवश्यक है, अन्यथा उसे अपने पद का त्याग करना पड़ता है। मन्त्रिमण्डल में सदस्यों की संख्या निश्चित नहीं है। मन्त्रिमण्डलीय पद्धति का निर्माण कानून पर अवलम्बित नहीं है। उसके कार्य संचालन एवं निर्माण का आधार है परम्परा। इसमें प्राय 12 से लेकर 24 के बीच में सदस्य होते हैं। वर्तमान मन्त्रिमण्डल में 23 सदस्य हैं। कौन कौनसे विभागीय अध्यक्ष इसमें सम्मिलित किए जायें, इसका निर्णय प्रधानमन्त्री करता है। महत्वपूर्ण विभागों के लगभग सभी मन्त्री इसके सदस्य रहते हैं। जिन महत्वपूर्ण मन्त्रियों को मन्त्रिमण्डल में प्राय सम्मिलित किया जाता है वे हैं—लॉर्ड प्रीवी सील, अर्थ मन्त्री, रक्षा मन्त्री, प्रीवी कौंसिल का अध्यक्ष, लॉर्ड चांसलर, व्यापार मन्त्री, उपनिवेश मन्त्री, राष्ट्रमण्डल सम्बन्धी विषयों का मन्त्री, गृह मन्त्री, शिक्षा-मन्त्री, श्रम एवं राष्ट्रीय सेवा मन्त्री आदि।

मन्त्रिमण्डल का महत्व
(Importance of the Cabinet)

वास्तव में इंगलैण्ड में कार्यपालिका का स्वरूप एक रथ के समान है। इसमें महारानी का आसन है और साज-सज्जा के साथ उसकी सवारी निकल रही है। प्रधानमन्त्री रथ पर सारथी है। रथ के लगभग 12 पहिये हैं, जो मन्त्रिमण्डल के सदस्य हैं। एक रथ को सैंकड़ों घोड़े खींच रहे हैं जो सचिव हैं। इंगलैण्ड के एक अन्य रूपक में महारानी की डोली को प्रधानमन्त्री, वित्त मन्त्री, सुरक्षा तथा विदेश मन्त्री कन्धों पर उठाये हुए चित्रित किये गये हैं। एक अन्य पत्रकार के अनुसार महारानी प्रधानमन्त्री रूपी घोड़े पर सवार है किन्तु उनके हाथ में लगाम नहीं है, फलतः वे उसे रोक तथा इच्छानुकूल चला एवं मोड़ नहीं सकती। पुचकारने से वह मानता नहीं है, कोड़े का उसकी मोटी खाल पर कोई असर नहीं है। यदि महारानी थक जायें तो उससे उतर कर भी वे थोड़ी देर विश्राम नहीं कर सकती। किन्तु घोड़ा भी बहुत समझदार है। महारानी को गिराता नहीं है, वरन् उनकी फटकार सह लेता है। उनके क्रोध पर उसे प्यार आता है। दुर्गम पथ तथा कँटीली झाड़ियों में से महारानी को सुरक्षा के साथ निकाल ले जाता है। जब वह सेवा-योग्य नहीं रहता तो महारानी उसे राजमहल में रखती हैं और नूतन घोड़े अर्थात प्रधानमन्त्री की खोज करती हैं। इन तीनों रूपकों से तीन बातें स्पष्ट होती हैं—महारानी, प्रधान-मन्त्री तथा मन्त्रिमण्डल की सापेक्षिक स्थिति। इससे अन्तरंग कैबिनेट तथा ब्रिटिश कार्यपालिका के महत्व पर भी प्रकाश पड़ता है।

संसदीय शासन प्रणाली में मन्त्रिमण्डल का प्रमुख स्थान होता है। इसे हम उसकी आधार शिला भी कह सकते है। वही उसकी निर्देशक शक्ति है। मन्त्रिमण्डल ही प्रशासन को एकरूपता प्रदान करता है। मन्त्रिमण्डल एक निगम की भाँति है

जिसका नियन्त्रण एवं निर्देशक मण्डल के हाथों में होता है। निर्देशक मण्डल की भाँति राज्य विषयक महत्वपूर्ण नीतियों की प्रतिस्थापना मन्त्रिमण्डल के द्वारा की जाती है। ग्लेडस्टन के शब्दों में मन्त्रिमण्डल आधुनिक युग का एक अद्भुत निर्माण है।" (The most curious formation of modern times) प्रो० बार्कर ने मन्त्रिमण्डल को "नीति का चुम्बक" कहा है। लॉवेल (Lowell) ने मन्त्रिमण्डल को 'राजनीतिक वृत्तखण्ड का मध्य प्रस्तर' (The keystone of the political arch) कहा है। रैम्जे म्योर (Ramsay Muir) ने इसे "राज्य रूपी जहाज का परिचालक यन्त्र" (Steering wheel of the ship of the state) कहा है। एमरी ने मन्त्रिमण्डल को "सरकार का केन्द्रीय निर्देशक यन्त्र" (The central directing instrument of Government) कहा है।

बजहॉट (Bagehot) ने मन्त्रिमण्डल के समन्वयकारी रूप का विवेचन करते हुए उसकी परिभाषा इस प्रकार की है— 'यह एक हाइफन है जो जोड़ता है, तथा एक बकसुआ है जो व्यवस्थापिका तथा कार्यपालिका भागों को जकड़ देता है। (A hyphen which joins a buckle, which binds the legislative and executive parts together) मेरियट (Marriot) की दृष्टि में 'मन्त्रिमण्डल वह धुरी है जिस पर प्रशासन चक्र घूमता रहता है।' (The pivot round which the whole political machinery revolves) जेनिंग्स के अनुसार 'मन्त्रिमण्डल समस्त ब्रिटिश शासन प्रणाली को एकरूपता प्रदान करता है।" (The cabinet provides unity to the British system of Government) मन्त्रिमण्डल शासन का प्रमुख संयोजक यन्त्र है। मन्त्रिमण्डल ही प्रशासन को नेतृत्व प्रदान करता है। यही प्रशासन का केन्द्र तथा उसका जीवन है। ग्लेडस्टन के शब्दों में, 'यह एक सूर्य पिण्ड है जिसके चारों ओर अन्य पिण्ड घूमते हैं।" (It is the solar of orbit round which other bodies revolve) मन्त्रिमण्डल ही प्रशासन को गति प्रदान करने वाला महत्वपूर्ण यन्त्र है। "मन्त्रिमण्डल शासन-व्यवस्था का केन्द्रीय तथ्य तथा संविधान की प्रमुख आभा है।" (Central fact and chief glory of the constitution)

मन्त्रिमण्डलीय पद्धति के सिद्धान्त
(Principles of Cabinet System)

1 नाममात्र का कार्यपालिकाध्यक्ष (Titular Executive Head)

संसदीय प्रणाली की यह प्रथम आवश्यकता है कि कार्यपालिका का अध्यक्ष नाममात्र का होना चाहिए अर्थात उसकी शक्तियाँ वास्तविक नहीं होनी चाहिए। यदि राष्ट्राध्यक्ष की शक्तियाँ वास्तविक हैं तो संसदीय प्रणाली कार्य नहीं कर सकती। सिद्धान्त में तो समस्त शक्तियों का आगार सम्राट ही है परन्तु उन शक्तियों का प्रयोग वह स्वयं नहीं करता वरन् उसकी ओर से इनका प्रयोग मन्त्रिमण्डल अथवा संसदमय राजा अथवा क्राउन करता है। अब राजा मन्त्रिमण्डल की अध्यक्षता नहीं करता। मन्त्रियों की नियुक्ति तथा उन्हें हटाने की शक्ति केवल एक औपचारिकता मात्र है। यही कारण है कि कुशासन के लिए आलोचना सम्राट की नहीं होनी वरन सरकार की होती है क्योंकि शासकीय शक्तियों का वास्तविक प्रयोग उसी के द्वारा होता है।

2 मन्त्रियों का चयन बहुमत दल में से होता है (Ministers are chosen from the parliamentary majority)

मन्त्रिमण्डलीय पद्धति का एक अन्य महत्वपूर्ण सिद्धान्त यह भी है कि मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का चयन प्राय उस दल में से होता है जिसे संसद में बहुमत प्राप्त हो। संसद की सदस्यता मन्त्रिमण्डल के सदस्यों में उत्तरदायित्व की भावना का विकास करती है। इसी से विधानपालिका तथा कार्यपालिका एक दूसरे के साथ बद्ध किये जाते हैं। संसद की सदस्यता ही मन्त्रिमण्डल का निर्देशन, नियन्त्रण तथा नेतृत्व आदि के विविध अवसर प्रदान करती है। इंगलैण्ड में संसदीय सदस्यता का अभिसमय है यद्यपि जनरल स्मटस इसके अपवाद हैं जो 1916 से लेकर 1919 तक युद्ध मन्त्रिमण्डल के सदस्य रहे जबकि वे संसद के सदस्य नहीं थे। सर बोसक्वन 1922 23 में कृषि मन्त्री के रूप में संसदीय सदस्यता की अनुपस्थिति में भी कार्य करते रहे। 1935 से लेकर 1936 के प्रारम्भ तक रम्जे मैकडोनल्ड तथा मैलकम मैकडोनल्ड बिना संसदीय सदस्यता के मन्त्रिमण्डल के सदस्य रहे। किसी निश्चित अवधि के उपरान्त अब मन्त्रिमण्डल की सदस्यता बिना संसदीय सदस्यता के सम्भव नहीं है। जब कभी भी मिले जुले मन्त्रिमण्डलों का निर्माण होता है उस समय इस सिद्धान्त का कि मन्त्री बहुमत दल में से लिये जाते हैं, खण्डन भी हो जाता है।

3 प्रधानमन्त्री का नेतृत्व (Leadership of the Prime Minister)

प्रधानमन्त्री को मन्त्रिमण्डल रूपी वृत्तखण्ड का मध्य प्रस्तर कहा गया है। वह मन्त्रिमण्डल का केवल अध्यक्ष ही नहीं है, वरन् उसका निर्माता तथा जीवन है। प्रधानमन्त्री का त्यागपत्र मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र है। उसे मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध में निर्देश नियन्त्रण तथा सघनन का पूर्ण अधिकार है। मन्त्रियों की नियुक्ति यद्यपि परम्परागत रूप में राजा द्वारा होती है किन्तु वह केवल एक औपचारिकता मात्र ही है। प्रधानमन्त्री ही अपने साथियों का चयन करता है और वास्तव में वे उसी की इच्छानुसार अपने पदों पर आसीन भी रहते हैं। प्रधानमन्त्री स्वेच्छा से किसी भी रूप में मन्त्रिमण्डल में परिवर्तन कर सकता है। 1931 में प्रधानमन्त्री रम्जे मैकडोनल्ड ने अपने मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्यों से परामर्श किये बिना ही मन्त्रिमण्डल का त्याग पत्र दे दिया था।

4 मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व (Ministerial Responsibility)

विश्व की संसदीय प्रणाली को इंगलैण्ड का महत्वपूर्ण अनुदाय मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की परम्परा है। मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व इस तथ्य का प्रतीक है कि कार्यपालिका विधानपालिका के अधीन है। विधानाङ्ग को मन्त्रियों से प्रश्न पूछने तथा उनसे नीति सम्बन्धी स्पष्टीकरण माँगने का अधिकार है। विधानमण्डल ही वास्तविक सप्रभु सत्ता का प्रतीक है। विधानमण्डल का अविश्वास मन्त्रिमण्डल के अस्तित्व में कम्पन उत्पन्न कर सकता है। विधानमण्डल के प्रति यह उत्तरदायित्व वास्तव में लोक सदन अथवा हाउस आफ कॉमन्स के प्रति ही है। लॉर्ड सभा के अविश्वास का मन्त्रिमण्डल के ऊपर कोई प्रभाव नहीं होता। यह उत्तरदायित्व दोनों ही प्रकार का है—व्यक्तिगत तथा सामूहिक।

(क) व्यक्तिगत उत्तरदायित्व (Individual Responsiblity)—अपने विभाग

के सम्बन्ध म पूण उत्तरदायित्व सम्बन्धित मन्त्री का ही है। अपने विभाग के सम्बन्ध मे पूछे गय प्रश्ना तथा नीतियो का सदन के समक्ष स्पष्टीकरण मन्त्री को ही प्रस्तुत करना पडता है। वसे तो दिन प्रति दिन मन्त्रिमण्डल का स्वरूप सामूहिक होना जा रहा है किन्तु हम यह नही कह सकते कि इससे सम्बन्धित मन्त्री का उत्तरदायित्व पूणत समाप्त हो जाता है। इगलण्ड के सवधानिक विकास मे ऐसे दृष्टान्त हमें अब भी मिलते हैं जबकि विरोधी सदन के समक्ष मन्त्री को त्यागपत्र देना पडा है। 1864 म श्री लोवी ने तथा 1866 मे लाड वेस्टबरी न सदन की अप्रसन्नता के समक्ष व्यक्तिगत त्यागपत्र दिय। 1936 मे जे एच टामस को त्यागपत्र दने के लिए वाध्य किया गया था क्योकि बजट समय से पूव लोगो को पता लग गया था। इससे सरकार को घाटा हुआ। ऐसे ही आधार पर सर ह्यूग डाल्टन को वित्त मन्त्री पद से त्यागपत्र देना पडा था। 1935 मे विदेश मन्त्री सर सम्युअल हार को त्यागपत्र देना पडा था क्योकि उन्ह आशका थी कि इटली इथोपियन युद्ध के विषय म लोकसभा उनके प्रस्तावो की भत्सना करगी।

(ख) सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsiblity)—वस्तुत मन्त्रिमण्डल का यह रूप अधिक महत्वपूण है। इसके अन्तगत इसे एक इकाई का रूप दिया जाता है। मन्त्रिमण्डल एक सगठित इकाई के रूप म काय करता है। इसके सदस्य एक साथ आते है और एक साथ जाते हैं। वे "जियेंगे तो एक साथ और मरेंगे तो एक साथ" के सिद्धान्त का व्यवहार म अनुकरण करते हैं। वे हर आपत्ति का मुकाबला सामूहिक रूप मे करते हैं। अमुक म त्री का पतन केवल उसी का पतन नही है वरन वह पूरे मन्त्रिमण्डल का पतन है। मन्त्रिमण्डल मे प्राय एक ही राजनीतिक दल के सदस्य होते हैं। राजनीतिक प्रश्ना पर उनका दृष्टिकोण लगभग एकसा होता है और यदि नही भी है तो बनाना पडता है। मन्त्रिमण्डल के बाहर भी मन्त्री को उन्ही नीतियो का अनुकरण करना होता है जिनके सम्बन्ध म पूव निणय हो चुका है। यदि कोई मन्त्री मन्त्रिमण्डल की नीतियो से सहमति स्थापित करने मे अपने को असमथ पाता है तो स्वाभाविक रूप से उसे हट जाना चाहिए। इसी प्रकार 1855 मे लॉड जान रसल ने मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र दे दिया था। पील तथा अन्य तीन मन्त्रियो ने इस कारण त्यागपत्र दे दिया था कि वे उसके सुधार विधेयक से सहमति नही रखत थे। 1914 म लाड मार्ले तथा बन्स ने इसी आधार पर मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र दे दिया था कि युद्ध की घोषणा करने के निणय के विषय मे उनकी सहमति नही थी। 1938 म इगलैण्ड के भूतपूव प्रधानमन्त्री ने चम्बरलेन मन्त्रिमण्डल से त्यागपत्र दे दिया था क्योकि वे उसकी विदेश नीति स सहमत नही थे। मन्त्रिमण्डल म जिस समय निणय नही होता, उस समय तक, सहमति एव असहमति दोना का इजहार हो सकता है किन्तु एक निणय हो जाने के पश्चात वह सबका अथवा पूण मन्त्रिमण्डल का निणय है। जो मन्त्री उससे सहमति नही रखता उसके समक्ष केवल त्यागपत्र का विकल्प रह जाता है। समस्त मन्त्रिमण्डल के सदस्य सदन मे तथा सदन से बाहर निर्णीत नीतियो की रक्षा, पैरवी तथा अनुकरण करन के लिए नैतिक रूप स कटिबद्ध है। इसका उल्लघन करन वालो से प्रधानमन्त्री त्यागपत्र माँग सकता है। 1922 म भारत मन्त्री लाड माटेग्यू को त्यागपत्र देना पडा क्योकि उन्होने मन्त्रिमण्डल

अनुमति के बिना एक तार का प्रकाशन होने दिया जिसका सम्बन्ध व्यापक महत्वपूर्ण नीति से था।

5 गोपनीयता (Secrecy)

गोपनीयता मन्त्रिमण्डल पद्धति का एक महत्वपूर्ण लक्षण है। कानून तथा परम्परा दोनों के ही द्वारा इसे कायम रखा जाता है। मन्त्री अपने पद की शपथ लेते समय गोपनीयता की भी शपथ लेते हैं। अत्यधिक प्रचार से मानसिक स्वतन्त्रता नष्ट होती है। गोपनीयता के अभाव मे दलीय एकता को बनाये रखना कठिन प्रतीत होगा। प्रत्येक मन्त्रिमण्डल के सदस्य से उसकी कार्यवाही को गोपनीय रखने की कोशिश की जाती है। इसके खुल जाने से सरकार का सचालन लगभग समाप्त एव दुसाध्य हो जाता है। मन्त्रिमण्डल की गोपनीय गतिविधियो का औपचारिक रूप मे प्रकाशन नही होता। मन्त्रिमण्डलीय कार्यों के सचिव को गोपनीयता सम्बन्धी विशेष हिदायत दी जाती है। मन्त्रिमण्डल की कार्यवाही का बैठक के पश्चात् सील करके कण्ट्रोल रूम बन्द कर दिया जाता है। अत गोपनीयता इस पद्धति का महत्वपूर्ण अग है। 1917 के पश्चात अब मन्त्रिमण्डल के निर्णयो का लेखा रखा जाने लगा है। कभी कभी इस आदेश का उल्लघन भी हो सकता है किन्तु उस स्थिति मे मन्त्री विशेष को अपदस्थ होने के लिए बाध्य किया जा सकता है।

मन्त्रिमण्डल के विषय मे जिन सिद्धान्तो का वर्णन किया गया है उनमें सबसे अधिक महत्वपूर्ण है मन्त्रियो के सामूहिक उत्तरदायित्व की परम्परा। इसकी कई दृष्टियो से उपयोगिता भी है। मन्त्रियो मे परस्पर सहयोग की भावना बनी रहती है। वे परिवार के कर्मठ सदस्यो की भांति कार्य करते है। मन्त्रियो को व्यक्तिगत स्वार्थ से ऊपर उठने के लिए विवश होना पडता है। समस्त मन्त्रिमण्डल एक इकाई के रूप मे कार्य करता है तथा उसकी शक्ति बढ जाती है। मन्त्रिमण्डल सशक्त रूप मे अपनी बात रखने मे अपने को समर्थ पा सकता है। ससद अथवा राजा को प्रदत्त परामर्श इतना मूल्यवान समझा जाता है कि उसकी उपेक्षा करने का साहस नही हो पाता। सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना ही मन्त्रियो मे उस शक्ति को पैदा करती है जिससे वे राष्ट्रीय एव अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओ के सुलझाने मे उपक्रम कर सकते हैं तथा अपने मे आत्म विश्वास पा सकते हैं। किन्तु सामूहिक उत्तरदायित्व का अवगुण भी है कि इससे मन्त्रियो मे स्वतन्त्र विचार रखने तथा उन्हे व्यक्त करने के गुण का नैतिक पक्ष दुर्बल पड जाता है और मन्त्रिमण्डल अधिनायक के रूप मे कार्य करने लगता है। व्यक्तिगत उत्तरदायित्व, जो अधिक महत्वपूर्ण है क्षीण पड जाता है। व्यक्तिगत मन्त्री सामूहिक उत्तरदायित्व के आवरण मे अपनी कमजोरियो को छिपाने का प्रयत्न करने लगते हैं। सामूहिक उत्तरदायित्व की इस ससदीय प्रक्रिया मे स्वाभाविक रूप से वे मन्त्री दब से रहते हैं जिनका व्यक्तित्व किन्ही कारणो से शक्तिशाली नहीं बन पाता।

6 कार्य प्रणाली (Working)

साधारणत ससदीय अधिवेशन के समय मन्त्रिमण्डल की प्रधानमन्त्री की अध्यक्षता मे सप्ताह मे दो बैठकें हो जाती हैं। किन्तु आवश्यकता पडने पर इनकी सख्या बढ़ायी भी जा सकती है। ससदीय अधिवेशन की अनुपस्थिति मे मन्त्रिमण्डल

की बठकें आवश्यकता पडने पर ही आमन्त्रित की जाती है । मन्त्रिमण्डल की अपनी स्थायी एव अस्थायी समितियाँ होती हैं । महत्वपूण समस्याओ को इन्ही को समर्पित कर दिया जाता है । इन समितियों के द्वारा अन्तिम निणय भी लिये जाते है । अन्तिम निणय की अनुपस्थिति मे ये मन्त्रिमण्डल के समक्ष अपना प्रतिवेदन भी प्रस्तुत कर सकती हैं । समितिया समस्या से सम्बद्ध मन्त्रियो को जानकारी देने के लिए आमन्त्रित कर सकती हैं । जो मन्त्री मन्त्रिमण्डल के सदस्य नही होते वे इन समितियों की कायवाहियो मे भाग तो ले ही सकते हैं किन्तु इसके साथ साथ वे इनके सदस्य भी बन सकते हैं । मन्त्रिमण्डल की कायवाही गुप्त होती है । प्रत्येक मन्त्री उसकी गोपनीयता की शपथ ग्रहण करता है । मन्त्रिमण्डल के आदेश बिना उसका कोई मन्त्री कायवाही का आयजा बाहर नही द सकता । यदि कोई मन्त्री अपने त्याग-पत्र समर्पित करने के कारणो के विषय म सदन मे वक्तव्य देना चाहता है तो उसे प्रधानमन्त्री की आज्ञा लेनी होती है ।

मन्त्रिमण्डल की कायवाहियो का विस्तृत विवरण नही रखा जाता केवल प्रमुख निणयो एव तर्कों का ही विवेचन रखा जाता है । यह काय मन्त्रिमण्डल के सचिव द्वारा सम्पन्न होता है । मन्त्रिमण्डल की कायवाहियो का प्रसारण तो होता है किन्तु बहुत ही सक्षेप मे । मन्त्रिमण्डल के निणय बहुधा सवसम्मति से ही होते हैं । ऐसा दृष्टिकोण उसकी प्रकृति के अनुकूल भी है ।

मन्त्रिमण्डल के काय
(Functions of the Cabinet)

क्राउन एक काल्पनिक सस्था है जिसका यथाथमय वास्तविक स्वरूप है मन्त्रि-मण्डल । मन्त्रिमण्डल अपने ढग का एक ही निकाय है । वतमान शताब्दी मन्त्रिमण्डल के प्रभुत्व की ही शताब्दी है । वही राष्ट्र का नेतृत्व करता है और जनजीवन की सुरक्षा का प्रतीक है । लोक सदन का नेतृत्व भी अब मन्त्रिमण्डल के द्वारा सम्पन्न होता है । शासकीय तन्त्र सम्बन्धी 1918 के प्रतिवेदन मे मन्त्रिमण्डल के कार्यों का उल्लेख किया गया है । उसके अनुसार मन्त्रिमण्डल के प्रमुख काय हैं—सावजनिक नीतियो का अन्तिम निणय, राष्ट्रीय कायपालिका पर नियन्त्रण राजकीय विभागो के मध्य तालमेल उत्पन्न करना तथा उनकी शक्तियो की सीमा निर्धारित करना । राज्य का कल्याणकारी स्वरूप जीवन के प्रत्येक क्षेत्र म शासकीय हस्तक्षेप की आशा करता है जिसके फलस्वरूप मन्त्रिमण्डल के कार्यों मे आवश्यकता से अधिक विकास हुआ है । उसके कार्यों का विवेचन हम निम्नलिखित शीषको के अन्तगत कर सकते हैं

1 व्यवस्थापन विषयक काय (Legislative Functions)

यह कहना कि व्यवस्थापन मे मन्त्रिमण्डल का कोई हाथ नही होता, यथाथ से दूर एक साहित्यिक कल्पना ही है । सचमुच मन्त्रिमण्डल ही वास्तव मे विधान मण्डल है । उसके द्वारा ही महत्वपूण विधेयक सदन म प्रस्तुत किये जाते है और उन्ही के पारित होने की आशा भी रहती है । व्यक्तिगत विधेयक भी उसी की अनुकम्पा से पारित होने की आशा रखते हैं । मन्त्रिमण्डल ही कानूनो के लिए प्रस्ताव रखता है उन प्रस्तावो का प्रारूप रखता है और उन्हें लोक सदन द्वारा स्वीकृत कराने का उत्तरदायित्व भी अपने ऊपर लेता है । सम्भवत इसी कारण हट ज ने इसे सूक्ष्माकार

विधान मण्डल कहा है। कहने का तात्पर्य यह है कि व्यवस्थापन सम्बन्धी नेतृत्व अब मन्त्रिमण्डल के ही हाथों में आ गया है। इसके अतिरिक्त सदन के सत्र को आहूत करने या परामर्श तथा सत्रावसान सम्बन्धी आदेश मन्त्रिमण्डल द्वारा ही सम्पन्न किये जाते हैं। राजा का अभिभाषण भी मन्त्रिमण्डल के द्वारा निश्चित तथा तैयार किया जाता है। आगामी सत्र के लिए व्यवस्थापन नीति का स्वरूप क्या होगा, इसका निश्चय भी मन्त्रिमण्डल ही करता है। सार्वजनिक तथा व्यक्तिगत विधेयकों के विषय में वाद विवाद पर कितना समय लगाया जाय, इसका निश्चय भी सदन का अध्यक्ष प्रधानमन्त्री के परामर्श पर करता है। कहने का उद्देश्य यह है कि व्यवस्थापन पर मन्त्रिमण्डल हावी रहता है, सदन तो उसकी इच्छा की स्वीकृति मात्र प्रदान करता है।

2 कार्यपालिका सम्बन्धी कार्य (Executive Functions)

(क) नीति निर्धारण (Policy Determination)—मन्त्रिमण्डल ही वास्तविक कार्यपालिका है। राजा की समस्त शक्तियों का प्रयोग अब मन्त्रिमण्डल ही करता है। राष्ट्रीय नीतियाँ वस्तुतः मन्त्रिमण्डल की ही नीतियाँ होती हैं। नीतियों का निर्माण जनतन्त्रीय व्यवस्था में किसी एक स्तर पर नहीं होता। उसके निर्माण के विविध स्तर हैं और मन्त्रिमण्डीय स्तर उन सब में अधिक महत्वपूर्ण तथा अपनी अनुपम स्थिति के कारण सर्वाधिक शक्तिशाली है। राष्ट्रीय तथा अन्तर्राष्ट्रीय नीतियों का निर्धारण मन्त्रिमण्डल करता है। सदन से केवल उसका अनुमोदन प्राप्त किया जाता है।

(ख) महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ (Important Appointments)—राज्य में बहुत सी ऐसी महत्वपूर्ण नियुक्तियाँ होती हैं जो सेवा आयोगों की परिधि में नहीं आती। उदाहरण के लिए राजदूतों की नियुक्ति। इस प्रकार की नियुक्तियाँ प्रत्यक्ष रूप में राजा द्वारा की जाती हैं। राजा की स्वीकृति तो एक औपचारिकता मात्र है। वस्तुतः वे नियुक्तियाँ मन्त्रिमण्डल के द्वारा ही की जाती हैं। पीयरों का निर्माण तथा विविध प्रकार की उपाधियों का निश्चय भी मन्त्रिमण्डल के द्वारा किया जाता है। विविध राष्ट्रीय आयोगों के सदस्यों की नियुक्ति तथा अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनों के लिए प्रतिनिधियों की नियुक्ति मन्त्रिमण्डल द्वारा की जाती है।

(ग) राष्ट्रीय कार्यपालिका पर सर्वोच्च नियन्त्रण (Supreme Control over National Executive)—कार्यपालिका का प्रमुख कर्तव्य है, विधान मण्डल द्वारा निश्चित की गयी नीतियों को अमली जामा पहनाना। इसी कारण से तो कार्यपालिका के इस वर्ग के सदस्य स्थायी कार्यपालिका के सदस्य कहलाते हैं। वे अपनी निष्पक्षता बनाये रखते हैं चाहे किसी दल की सरकार क्यों न हो। मन्त्रिमण्डल का यह मूल उत्तरदायित्व है कि वह देखे कि किस सीमा तक उन नीतियों का पालन विधान मण्डल की इच्छानुकूल हुआ है। इसी कारण प्रत्येक मन्त्री की अध्यक्षता में एक अथवा एक से अधिक विभाग रखे जाते हैं। विभागों की स्वस्थ व्यवस्था का उत्तरदायित्व मन्त्रिमण्डल पर है। मन्त्रिमण्डल प्रशासन तथा व्यवस्थापन दोनों को नेतृत्व प्रदान करता है। प्रशासकीय विभागों की गतिविधियों सफलता तथा असफलताओं के विषय में सदन में मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को ही उत्तर देना होता है। नीतियों का स्पष्टीकरण उन्हीं के द्वारा होता है।

(घ) प्रमुख समन्वयकर्ता (Chief Co-ordinator)—समन्वय प्रशासन के

लिए जीवन है । प्रशासन के विविध क्षेत्रो के मध्य समन्वय उत्पन्न करके उसे बनाये रखना मन्त्रिमण्डल का महत्वपूर्ण काय है । कायकुशलता के विकास, अतरविभागीय सहयोग, नीतियों की द्विगुणनता को रोकने आदि के लिए समन्वय की अति आवश्यकता होती है । एक विभाग की नीति दूसरे विभाग की नीतियों के प्रतिकूल हो सकती है । इस प्रतिकूलता का दुष्प्रभाव प्रशासन पर होता है । इस स्थिति पर नियन्त्रण स्थापित करने के लिए समन्वय की आवश्यकता होती है । यह काय मन्त्रिमण्डल द्वारा सम्पन्न होता है । इसके अभाव में समस्त सगठन बिखर जायगा । सघनन सम्बन्धी आवश्यकताओ की पूर्ति के लिए ही तो मन्त्रिमण्डल की विविध समितियो का गठन होता है । मन्त्रिमण्डल सचिवालय केवल मन्त्रिमण्डल की कायवाहियो के लेखे जोखे को रखने तक ही सीमित नही रहता वरन् शासन के विविध क्षेत्रो म समन्वय उत्पन्न करता है । प्रत्येक विभाग से सूचनाएँ प्राप्त करता है तथा विभिन्न विभागो की प्रक्रियाओ और गतिविधियो मे ताल मेल उत्पन्न करके कायकुशलता के विकास के लिए यत्न करता है ।

3 वित्त सम्बन्धी काय (Financial Functions)

देश की वित्त-व्यवस्था पर ससद का अधिकार रहता है किन्तु व्यवहार मे उस अधिकार का प्रयोग मन्त्रिमण्डल द्वारा ही होता है । मन्त्रिमण्डल द्वारा ही आय तथा व्यय का व्यापक ब्योरा तय किया जाता है । उसके निर्माण का उत्तरदायित्व वित्तमन्त्री के ही ऊपर रखा जाता है । बजट निर्माण मे पूर्ण गोपनीयता रखी जाती है । प्रस्तुत करने की तिथि के पाच दिन पूर्व बजट मन्त्रिमण्डल के समक्ष विचार हेतु प्रस्तुत किया जाता है । मन्त्रिमण्डल यदि चाहे तो उससे पूर्व भी बजट को अपने समक्ष प्रस्तुत करा सकता है । करो म परिवतन करने का अधिकार मन्त्रिमण्डल का है । मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत बजट का अनुमोदन ससद द्वारा किया जाता है । मन्त्रिमण्डल का भविष्य बहुत कुछ बजट की सफलता पर अवलम्बित रहता है ।

मन्त्रिमण्डल का अधिनायकत्व (मन्त्रिमण्डल तथा ससद)
(Dictatorship of the Cabinet)

मन्त्रिमण्डल के कार्यों तथा उसके स्वरूप का अवलोकन करने के उपरान्त यह सरलता से कहा जा सकता है कि जिस समय तक उसके पीछे बहुमत का समथन उपलब्ध है, वह सवसत्तात्मक एव सवसत्ता-सम्पन्न शासकीय निकाय सिद्ध हो सकता है । यदि 19वी शताब्दी मन्त्रिमण्डलीय अभिनायकत्व की शताब्दी थी तो वतमान शताब्दी मन्त्रिमण्डलीय अधिनायकत्व की शताब्दी है । मन्त्रिमण्डल की शक्तियो म अप्रत्याशित रूप से इतना विकास हुआ है कि उसने व्यवहार मे एक अधिनायक का सा रूप धारण कर लिया है । अब शासकीय जीवन का शायद ही कोई क्षेत्र ऐसा हो जो मन्त्रिमण्डल के प्रारम्भ एव हस्तक्षेप क्षेत्र मे बचा हुआ हो । आज ससद की स्थिति उच्चता एव सर्वोपरिता की न होकर गौणता की है । ससदीय सावभौमिकता केवल सिद्धात मे रह गयी है व्यवहार मे वह क्षीण एव दुबल पड गयी है । इसी कारण सम्भवत आज यह कहा जाने लगा है कि 'ससद का काय नियन्त्रण करना नहीं है वरन आलोचना करना है ।' (The function of the Parliament is not to govern but to criticise) इसी प्रकार 'ससद केवल मन्त्रिमण्डल की इच्छा को पजीकृत करने वाला एक निकाय मात्र है।' (Parliament is to register the will

of the cabinet) कहने का तात्पय यह है कि ससद ने मन्त्रिमण्डल की शक्ति के सम्मुख आत्मसमपण कर दिया है। ससद का काय अब काय न करके केवल आलोचना करना मात्र रह गया है। आज ससद कोई बात प्रस्तावित नही करती वरन मन्त्रिमण्डल द्वारा रखे गये प्रस्तावो का अनुमोदन मात्र करती है। मन्त्रिमण्डल तथा ससदीय सम्बन्ध के दो पहलू हैं—कानूनी तथा व्यावहारिक।

(1) कानूनी अथवा सवधानिक पहलू (Constitutional Side)—इस दृष्टि से जिन विचारको ने इस प्रश्न पर विचार किया है, वे हैं डायसी, रैम्जे म्योर तथा लास्की। डायसी मन्त्रिमण्डल को ससद की सत्तायुक्त समिति मात्र मानता है जिस पर ससद का पूण अधिकार एव नियन्त्रण होना है। उसके अनुसार ससद के समकक्ष इगलैण्ड मे व्यवस्थापन काय करने वाला अन्य कोई निकाय नही है। साधारण एव सवैधानिक दोनो प्रकार के कानूनो के निर्माण का एकमात्र अधिकार ससद का है। इस दिशा म उसे असीमित शक्ति प्राप्त है। इसके अतिरिक्त ससद द्वारा निर्मित कानूनो को अवैध घोषित करने का अधिकार देश मे किसी को नही है। कोई भी न्यायालय उसके कार्यों का सर्वेक्षण एव नियन्त्रण का अधिकार नही रखता।

सविधान मे ससद की स्थिति कायपालिका से उच्चतर है। ससदीय समथन की अनुपस्थिति म मन्त्रिमण्डल को अपने पद पर बने रहने का अधिकार नही है। मन्त्रिमण्डल ससद की उपेक्षा करने का साहस नही कर सकता। ससदीय नियन्त्रण कायपालिका को सीमित एव मर्यादित रखना है। ससद प्रश्नो के द्वारा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण स्थापित करती है। प्रश्नो के द्वारा मन्त्रियो से नीतियो का स्पष्टीकरण कराया जाता है। प्रश्नो का उत्तर न देने की स्थिति मे कायपालिका के सम्मान को ठेस लगती है।

इसके अतिरिक्त ससद मन्त्रिमण्डल की नीतियो की आलोचना करके भी उसके ऊपर नियन्त्रण स्थापित करती है। वह मन्त्रिमण्डल द्वारा रखे गये प्रस्तावो पर अपनी स्वीकृति प्रदान करती है। मन्त्रिमण्डल की नीतियो की अस्वीकृति उसके अस्तित्व के लिए सकट उत्पन्न कर सकती है। अस्वीकृति का अथ होता है अविश्वास।

मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण स्थापित करने के जो अन्य प्रभावशाली तरीके हैं उनमे हम कटौती प्रस्ताव कायस्थगन प्रस्ताव, निन्दा प्रस्ताव तथा अविश्वास प्रस्ताव आदि को ले सकते हैं। इन माध्यमो के द्वारा भी ससद मन्त्रिमण्डल पर सक्रिय नियन्त्रण स्थापित करने मे सफल हो जाती है। इन सब बातो से यह स्पष्ट होता है कि ससद पूण सत्तावान है और ससदीय अनुकम्पा के अभाव मे मन्त्रिमण्डल अपने पद पर आसीन नही रह सकता अर्थात् मन्त्रिमण्डल को अपने अस्तित्व को बनाये रखने के लिए ससदीय समथन को प्राप्त करना ही होगा।

(2) व्यावहारिक पहलू (Practical Side)—इस प्रश्न की व्यावहारिकता पर व्यापक रूप मे विचार रैम्जे म्योर तथा लास्की ने किया है। व्यावहारिक दृष्टि से विचार करने पर यह स्पष्ट हो जाता है कि ससद मन्त्रिमण्डल के हाथो म कठपुतली के सदृश है। मन्त्रिमण्डल की उपेक्षा करने का साहस ससद अब नही कर पाती। शासन के सीमा क्षेत्र म मन्त्रिमण्डल की स्थिति सर्वोपरिता की है। व्यवस्था के क्षेत्र म सावजनिक विधेयको का प्रारूप मन्त्रिमण्डल द्वारा ही तैयार किया

जाता है। ससद तो केवल अपनी स्वीकृति प्रदान करती है। किसी समय की यह वास्तविकता अब केवल एक औपचारिकता मात्र है। ससद भी अपने अस्तित्व को खतरे मे डाले बिना विरोध एव अस्वीकार करने का सरलता से साहस नही करती। ससद के सदस्य पुन निर्वाचन से घबराते है।

कार्यपालिका क्षेत्र मे भी मन्त्रिमण्डल की स्थिति उच्चतर है। शासकीय नीतियो का निर्धारण भी मन्त्रिमण्डल के द्वारा सम्पन्न होता है। ससदीय अधिवेशना का निणय सत्रावसान आदि का निणय मन्त्रिमण्डल करता है। काय प्रणाली तथा विशेष सत्र मे कार्यों का निणय भी मन्त्रिमण्डल के द्वारा किया जाता है। यदि सदन अविश्वास प्रदर्शित करके मन्त्रिमण्डल के अस्तित्व को समाप्त कर सकता है तो मन्त्रिमण्डल भी अपने विघटन अधिकार द्वारा ससद के जीवन को कष्टमय बना सकता है। अत मन्त्रिमण्डल पर ससदीय नियन्त्रण की बात सद्धान्तिक अधिक तथा व्याव हारिक कम है।

वित्तीय क्षेत्र मे भी यद्यपि सद्धान्तिक दृष्टि से ससदीय शक्ति असीमित है, ससद ही वित्त विधेयको को स्वीकार अथवा अस्वीकार करती है किन्तु यह केवल एक औपचारिकता मात्र है। वस्तुत यह काय मन्त्रिमण्डल द्वारा सम्पन्न होता है। मन्त्रिमण्डल ही बजट तैयार करता है, ससद मे प्रस्तावित करता है तथा उसका निष्पादन करता है। ससद को वित्त विषयक अभियाचिकाओ की धनराशि को बढाने का अधिकार नही है। उसम अलबत्ता वह कमी अवश्य कर सकती है।

अत ससदीय सावभौमिकता व्यवहार की दृष्टि स मिथ्या बात है। उसे सदन की एक समिति मात्र मानना एक भ्रान्ति है। वह ससद को विघटित कराने का एक शक्तिशाली अधिकार अपने पास रखती है। प्रशासकीय काय पर ससदीय नियन्त्रण की बात असत्य है। ससदीय आलोचना प्राय मन्त्रिमण्डल को अपनी नीतियो मे सशोधन करने के लिए बाध्य करने मे असफल रहती है। प्रशासकीय विभागा की नियमित समीक्षा भी सुलभ नही हो पाती। सत्य तो यह है कि मन्त्रिमण्डल की शक्ति पर यदि कोई नियन्त्रण है तो वह केवल लोकमत ही हो सकता है। उक्त विचारधारा का प्रबल समथन रम्जे म्योर (Ramsay Muir) द्वारा हुआ है। इसके विपरीत, लास्की (Lasky) मन्त्रिमण्डल को सत्तावान तो स्वीकार करता है किन्तु उसे अधिनायक के रूप म स्वीकार नही करता। मन्त्रिमण्डल को ससदीय आलोचनाओ मे प्रति जागरूक रहना पडता है। मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण निरकुशता के आधार पर नही हो सकता।

मन्त्रिमण्डल की महत्ता के कारण (Causes of the Dictatorship of the Cabinet)

(1) दल प्रणाली (Party System)—इस दृष्टि से इगलैण्ड की स्थिति फ्रास तथा भारत की अपेक्षा कही अच्छी है। इगलैण्ड के राजनीतिक जीवन म सवदा दो दलो का प्रभुत्व बना रहा है। तृतीय दल तो नाममात्र का ही रहा है। इसी कारण वहाँ के राजनीतिक जीवन मे स्थायित्व बना रहा है। फ्रास म बहुत-से राजनीतिक दल है। मन्त्रिमण्डल बहुधा मिले जुले बनते थ और इसी कारण वहाँ मन्त्रिमण्डल का वह महत्व नही रहा। ब्रिटन की द्विदलीय पद्धति का वहाँ के

राजनीतिक जीवन मे बहुत ही महत्व रहा है और वहाँ राजनीतिक स्थायित्व का मूल आधार बना रहा है। इसी कारण इगलैण्ड म बहुधा मन्त्रिमण्डल स्थायी रहे हैं और फलत राजनीतिक जीवन मे भी स्थायित्व रहा है।

(2) दलीय अनुशासन (Party Discipline) लास्की (Lasky) के अनुसार स्वतन्त्र सदस्या का युग समाप्त हुआ और भविष्य म उसके पुनर्जीवित होने की कोई आशा दृष्टिगत नही होती (The day of independent member has gone and there is no prospect that it is likely to be reviewed) दलीय अनुशासन इतना कठोर एव गम्भीर हो गया है कि बिना अपने राजनीतिक भविष्य को खतरे मे डाले हुए कोई भी सदस्य दलीय आज्ञाओ की अवहेलना करने का साहस नही करता। दल से निष्कासन राजनीतिक आत्महत्या से कम नही है। निर्दलीय सदस्य को कोई भी दल वजन नही देता। अन्तरात्मा की पुकार का कोई मूल्य नही है उसके दिन समाप्त हुए। आज की वैज्ञानिक एव तक्नीकी पद्धति भी मन्त्रिमण्डल के बढते हुए प्रभाव के लिए उत्तरदायी है। मन्त्रिमण्डल इस सम्बन्ध मे पूण रूप से आश्वस्त रहता है कि ससद सदस्या से उसे अपनी नीतियो पर समथन प्राप्त होता रहेगा। कायक्रम तथा दलीय आदेश ससद सदस्या के हाथ जकड देते हैं। किसी भी राजनीतिक दल का ससदीय दल उन्ही नीतियो को क्रियान्वित करने के लिए अपने को बद्ध समझता है जिनके सम्बन्ध मे दलीय कायकारिणी ने निश्चय कर लिया है। इस दलीय अनुशासन की कठोरता के कई कारण हैं

(1) देश के छोटेपन तथा जनसख्या की एकरसता के कारण दलीय सगठन उत्तरोत्तर कठोर बनता चला जा रहा है।

(2) निर्वाचित होने के लिए दल का सहारा लेना पडता है। मतदाताओ की सख्या बहुत अधिक बढ गयी है। 1950 मे एक निर्दलीय सदस्य न चुना जा सका। विवश होकर सदस्यो को एक न एक राजनीतिक दल के साथ गठबन्धन करना पडता है।

(3) ससदीय जीवन के काय इतने व्यापक हो गये हैं कि उनकी पूर्ति के लिए दृढ एव निश्चित नीति आवश्यक है।

(4) मन्त्रिमण्डल के बढते हुए विकास एव महत्व के कारण मन्त्रिमण्डल को दल के लगभग सभी शीर्ष नेताओ का समथन प्राप्त होता है।

(5) दल-व्यवस्था का स्वरूप व्यावसायिक हो गया है। उसके सगठन एव कायक्रमो म सैनिक प्रवृत्ति उत्पन्न हो गयी है।

अत इन कारणो से दलीय अनुशासन अधिक कठोर बना है और अब उसका स्वरूप इतना भयानक बन गया है कि उसके उल्लघन का कोई भी साहस नही करता।

(3) ससद को भग कराने की शक्ति (Power to get the Parliament dissolved)—लास्की का यह कहना सही है कि सदन को भग कराने के अधिकार से ससद के सदस्यो का रचनात्मक उत्साह कम हो जाता है। जब सदन को यह अधिकार है कि अविश्वास प्रस्ताव स्वीकार करके मन्त्रिमण्डल को हटा सके तो स्वाभाविक रूप से मन्त्रिमण्डल को भी यह अधिकार उपलब्ध है कि वह सदन का ५८ करा सके। मन्त्रिमण्डल जब यह समझता है कि लोक सभा द्वारा उसकी

नीतियो का समर्थन नही हो रहा है और उसे मतदाता का समर्थन उपलब्ध है तो वह राजा से कहकर सदन को भग करा सकता है। सदन के भग होने पर नूतन निर्वाचन के लिए आदेश प्रसारित किये जाते है और यदि मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त हो जाता है तो वह अपने पद पर बना रहता है। मन्त्रिमण्डल का यह अधिकार इतना सशक्त है कि सदन के सदस्यो को नरम रखता है और आलोचको के स्वर पर नियन्त्रण रखता है। कोई भी सदस्य यह नही चाहता कि वह पुन निर्वाचन मे इतनी जल्दी उतरने का खतरा मोल ले तथा आर्थिक विपत्तियो मे फँस जाय। उसे यह भी सम्भावना दिखाई नही देती कि वह पुन सफल हो सकेगा। कुर्सी का मोह बहुत ही जबर्दस्त होता है। भारतीय ससद के मध्यावधि निर्वाचनो ने इस तथ्य की सत्यता को पूर्णत स्पष्ट कर दिया है। लोक सदन बहुत ही विवशता की स्थिति म इस विघटन को स्वीकार करता है। मन्त्रिमण्डल की इस शक्ति का यह चूर्ण सदन के सदस्यो को अपच नही होने देता। यह सदस्यो को ठीक रखता है और उनकी शैतानियो को दबाय रहता है।

(4) **प्रशासकीय न्याय (Administrative Justice)**—प्रशासकीय न्याय एक और दूसरी व्यवस्था है जिसके कारण मन्त्रिमण्डल का महत्व बढ गया है। ससद समय समय पर अपने कार्यपालिका विभागो अथवा मन्त्रालयो को विभागीय निर्णय करने के अधिकार देती रहती है जिससे मन्त्रिमण्डल का महत्व उत्तरोत्तर बढता जाता है। पहले इनके सम्बन्ध मे निर्णय न्यायालयो द्वारा किये जाते थे। 1913 के यातायात अधिनियम के अन्तर्गत मोटर गाडियो के सम्बन्ध मे अस्वीकृति सम्बन्धी निर्णयो के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार यातायात मन्त्रालय को दिया गया है। पेन्शन अधिनियम (Old Age Pension Act) भी इसी प्रकार की एक व्यवस्था है। प्रशासकीय निर्णयो के विरुद्ध अपील नही होती। इससे मन्त्रिमण्डल के प्रभुत्व का विकास हुआ है।

(5) **सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility)**—सामूहिक उत्तरदायित्व मन्त्रिमण्डल मे एकता एव सजातीयता की भावना उत्पन्न करता है। मन्त्रिमण्डल के समस्त सदस्यो के मध्य प्रधानमन्त्री की अध्यक्षता म यह अद्भुत सी एकता दृष्टिगत होती है कि ' मरेंगे तो एक साथ और रहेगे तो एक साथ ।' प्रत्येक विभाग के सम्बन्ध मे मन्त्रिमण्डल द्वारा निर्णय सामूहिक रूप मे लिये जाते है। एक बार सामान्य नीति निश्चित हो जाने पर मन्त्री उससे पृथक् होने का साहस नही करते। लोक सदन मे यदि किसी मन्त्रालय विशेष की आलोचना होती है तो वह उस विभाग तक ही सीमित नही रहती, वह वास्तव मे समस्त मन्त्रिमण्डल की ही आलोचना होती है। ऐसी स्थिति म सब एक होकर परिस्थिति का मुकाबिला करते है। इस प्रकार मन्त्रिमण्डल एक सगठित सहयोगात्मक टीम के रूप मे कार्य करता है जिससे उसके महत्व मे उत्तरोत्तर विकास होता चलता है। फ्रास के मन्त्रिमण्डल इस महत्व की उपलब्धि से वचित बने रहे क्योकि उनमे इस प्रकार के सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना का अभाव था।

(6) **प्रत्यायोजित शक्तिया (Delegated Legislation)**—दिन प्रतिदिन कानून का स्वरूप और अधिक जटिल होता जाता है। साधारण मानसिक स्तर के सदस्य उसका सही रूप मे सर्वेक्षण नही कर पाते और न ही उनकी उनमे रुचि रहती

है। इसके अतिरिक्त प्रत्येक वर्ष ससद को मा डा की सख्या म विधेयक पारित करने पडत हैं। ससद के पास समय का अभाव रहना है, विवश होकर उस अपनी शक्तियों का एक बहुत बडा भाग मन्त्रिमण्डल को समर्पित करना पडता है। राज्य का स्वरूप पुलिस राज्य से हटकर लोकहित का बन गया है। अत राज्य लोकहित क सन्दभ मे अपनी भूमिका का निर्वाह उस समय तक पूरी तरह मे नही कर सकता जब तक कि कार्यपालिका को काय सम्पादन की और अधिक शक्तियों से सम्मानित न किया जाय। फलत विधेयक रूपरेखात्मक रूप म ससद द्वारा स्वीकार किये जाते हैं और उनक सम्बन्ध म व्यापक बातों की पूर्ति मन्त्रिमण्डल द्वारा की जाती है। इस प्रकार न केवल प्रशासन पर वरन कानूनी क्षेत्र म मन्त्रिमण्डल का प्रभुत्व स्थापित होना चला जाता है।

(7) ससदीय जीवन की स्थिति (Conditions of Parliamentary Life)–ससदीय जीवन की परिस्थितियाँ ही इस प्रकार की हैं कि लोक सभा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण स्थापित करने म अपने को सफल नही पाती। जब लोक सभा का अधिवेशन न हो रहा हो उस समय सदस्यो को यह पता नहीं चलता कि उनके सयोजक अर्थात मन्त्रिमण्डल के सदस्य क्या करत हैं तथा किससे बातचीत करते हैं। सिडनी लो (Sydeny Low) के अनुसार लोक सदन के अधिकाश सदस्य तो मौज उडान म व्यस्त रहते है और उन सदस्यो की सख्या बहुत कम है जो सदन की कार्यवाही को गम्भीरता के साथ ग्रहण करते हैं। विवश होकर लोक सभा को मन्त्रिमण्डल के आश्रित रहना ही पडता है। लोक सभा के सदस्यो की सख्या बहुत होती है। वे सब प्रभावशाली रूप मे काय नही कर सकते। इसके विपरीत, मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की सख्या कम होती है जो एक सगठित इकाई के रूप मे अपने को प्रभावशाली बनाने म सफल हो जाते हैं। सत्य तो यह है कि मन्त्रिमण्डल केवल समथन के लिए अन्तिम रूप मे प्रस्तावो एव विधेयको का प्रस्तुत करता है।

(8) आपात काल (Emergency Period)—प्रत्येक राष्ट्र के जीवन म राष्ट्रीय आपत्तियो का आना कोई आश्चय की बात नही है। आपत्ति काल म स्वाभाविक रूप स मन्त्रिमण्डल की शक्तियो का विकास हो जाता है। मन्त्रिमण्डल का नियन्त्रण कठोर होने लगता है। सरकार के अस्तित्व के लिए यह आवश्यक है। यह कहना सही है कि ' कोई भी सरकार अधिनायकत्व के बिना जीवित नही रह सकती जबकि राष्ट्र का जीवन खतरे मे हो।" (No form of government can survive that excludes dictatorship when the life of the nation m at stake) प्रथम विश्व युद्ध के समय लायड जॉर्ज तथा द्वितीय विश्व-युद्ध के समय सर चर्चिल लगभग अधिनायक ही बन गये थे।

(9) लॉर्ड सभा की अप्रभावशालीनता (Ineffectiveness of House of Lords)—मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व का एक कारण यह भी जान पडता है कि 1919 तथा 1949 के ससदीय विधेयको द्वारा उसकी शक्तियाँ नही के बराबर कर दी गयी हैं। अब मन्त्रिमण्डल का मूल उत्तरदायित्व केवल लोक सभा के प्रति रह गया है जिसक ऊपर उसका स्वाभाविक रूप स नियन्त्रण बना रहता है। अब विधेयको

को रोकने की शक्ति लॉर्ड सभा मे नही रही। लॉर्ड सभा की इस प्रभावहीनता का लाभ मन्त्रिमण्डल उठा लेता है।

(10) ससदीय कार्यविधि (Parliamentary Procedure)—मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व का एक कारण ससद की कार्यविधि भी है। सदन के नियमो के कारण ससद के हाथ बँधे रहते हैं। सामान्य समापन (Simple closure), मुखबन्द (Gullotine) तथा कगारू समापन (Kangaroo closure) आदि के द्वारा मन्त्रिमण्डल सदन मे वादविवादो को समाप्त करा सकता है अथवा उन्हें सीमित करा सकता है। दल के सदस्यो पर सचेतको द्वारा पूर्ण नियन्त्रण रखा जाता है। इन ससदीय विधियो से मन्त्रिमण्डल सदन की शक्तियो पर पूर्ण नियन्त्रण स्थापित करने मे सफल हो जाता है।

मन्त्रिमण्डलीय अधिनायकत्व की समीक्षा (Dictatorship of the cabinet evaluated)

यह सत्य है कि मन्त्रिमण्डल का स्वरूप एक अधिनायक का स्वरूप बन गया है। किन्तु हम इसे स्वेच्छाचारी नही कह सकते। मन्त्रिमण्डल अपनी शक्तियो का मनमाने रूप मे प्रयोग नही कर सकता। उसे भी कई प्रकार की मर्यादाओ एव नियन्त्रणो का सामना करना पडता है। मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध मे एक ओर जहाँ उसके अधिनायकत्व की चर्चा करते हैं तो दूसरी ओर हमारा ध्यान बरबस उन मर्यादाओ एव नियन्त्रणो की ओर भी आकर्षित होना अस्वाभाविक नही है जो उसके अधिनायिकी उन्माद को नियन्त्रित किये रहते हैं।

प्रथमत सदन की परम्पराए मन्त्रिमण्डल की शक्ति को नियन्त्रित रखती हैं। इसमे दो मत नही कि शासन की कार्यविधि एव उसके स्वरूप का निश्चय मन्त्रिमण्डल के अनुदेशो पर अवलम्बित रहता है किन्तु लोक सदन की परम्पराए उसे अपने बाहुपाश म जकडे रहती है। लोक सदन मे अध्यक्ष की स्थिति मन्त्रिमण्डलीय अधिनायकत्व से अप्रभावित रहती है। वह विधि निर्माण की प्रक्रिया मे परिवर्तन नही करा सकता। ससदीय प्रथाएँ वस्तुत ऐसे बहुत से अवसर प्रदान करती हैं जिनका विरोधी दल लाभ उठाकर शासकीय दल की कटु आलोचना करता रहता है।

दूसरी बात यह है कि मन्त्रिमण्डल को प्रत्येक कदम पर अपने समर्थको की भावनाओ एव आकाक्षाओ का ध्यान रखना पडता है। चाहे दलीय नियन्त्रण कितना ही कठोर क्या न हो गया हो किन्तु मन्त्रिमण्डल जनभावना की उपेक्षा का साहस नही कर सकता। निर्वाचन की पैशाचिक आकृति सदैव सम्मुख बनी रहती है। जब दल के ही सदस्यो के व्यक्तिगत हित टकराते हैं तो मन्त्रिमण्डल की नीव हिलने लगती है। 1931 मे प्रधानमन्त्री रैम्जे मक्डोनल्ड के विरुद्ध व्यक्तिगत स्वार्थ को लेकर हैण्डरसन ने अपनी प्रतिक्रिया प्रदर्शित की तथा मन्त्रिमण्डल का अस्तित्व ही खतरे मे पड गया। 1935 मे विदेश मन्त्री सर सम्युअल होर को सधि की गुप्तता प्रकट होने के कारण त्यागपत्र देना पडा। ससद ने उसे त्यागपत्र देने के लिए विवश कर दिया था। मन्त्रिमण्डल को जनमत की प्रवाह दिशा का ध्यान रखना पडता है। शासकीय दल को सदव यह ध्यान रखना पडता है कि जनता के समक्ष वे किस प्रकार अपना हिसाब चुकाने मे सफल हो सकेंगे। 1904 म अशान्ति उत्तेजक विधेयक (Incite

ment to Disaffection Bill) मे विशाल बहुमत के विपरीत भी शासकीय दल को जनमत को ग्रस्त रखने की दृष्टि से परिवतन करना पडा। मन्त्रिमण्डल का अधिनायकत्व अविश्वास के डर तथा निर्वाचन की शकाओ से सीमित रहता है। इन भयो से मन्त्रिमण्डल अपने को मर्यादा म जकड कर रखना पसन्द करता है। फाइनर (Finer) के शब्दो मे, "यह चुस्त, शक्तिशाली, विचारशील एव उत्तरदायी नेतृत्व का जन्मदाता है।' इन समस्त बातो से यह स्पष्ट होता है कि मन्त्रिमण्डल का स्वरूप चाहे कितना अधिनायकवादी क्यो न हो, किन्तु वह स्वेच्छाचारी नही है।

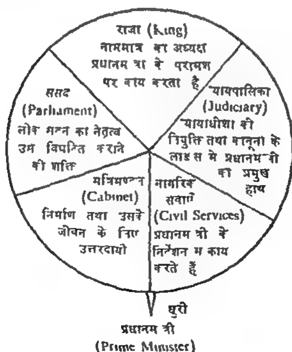
प्रधानमन्त्री
(Prime Minister)

ग्लेड्स्टन ने ठीक ही कहा था कि "कही पर भी इतने छोट पदाथ की इतनी बडी छाया नही है। यह वस्तुत आश्चय की बात है कि 1937 से पूव वधानिक रूप मे इतने महत्वपूण पद का प्रयोग कही पर भी नही हुआ। आज भी परम्पराओ से ग्रस्त होकर इस प्रतिष्ठित पद पर आसीन होने वाला व्यक्ति कोष के प्रथम लाड (First Lord of the Treasury) के रूप मे वेतन प्राप्त करता है। इगलैण्ड मे अन्य राजनीतिक सस्थाओ की भाति यह पद भी निरूढि की उत्पत्ति है। रावट वालपोल को इगलैण्ड का प्रथम प्रधानमन्त्री होने का श्रेय दिया जा सकता है। रॉबट पील ने इस पद का निर्माण किया तथा पिट जैसे प्रधानमन्त्रियो से उस पद को सम्मान दिलाया। ग्लेडस्टन, डिजरेली तथा पामस्टन जैसे प्रतिभासम्पन्न प्रधानमन्त्रियो की प्रबुद्धता का लाभ इस पद को प्राप्त हुआ। 1906 मे सम्मानित नागरिको की सूची मे आक बिशप के पश्चात उसे चौथा स्थान प्राप्त था। अत यह पद भी अत्यधिक ऐतिहासिक महत्व का है।

सैद्धान्तिक रूप से वह किसी भी वैधानिक शक्ति का प्रयोग नही करता, किन्तु व्यावहारिक रूप मे वह समस्त शक्तियो का प्रयोग करता है। लॉड मोरले (Lord Morley) का यह कहना सरल नही है कि प्रधानमन्त्री बराबर के व्यक्तियो मे प्रथम है (Primus Inter Pares)। किन्तु वह इससे अधिक है, अर्थात चमकते हुए सितारो के मध्य चन्द्रमा है (Interstellas Lunas Minoses)। सम्राट तो औपचारिक रूप मे एक राष्ट्राध्यक्ष है किन्तु व्यवहार मे उसकी शक्तियो का प्रयोग प्रधानमन्त्री ही करता है। आपात-काल मे तो उसकी शक्तियाँ इतनी बढ जाती हैं कि वह विश्व के किसी भी अधिनायक से कम नही पडता। काटर (G M Carter) का यह कथन सत्य है कि "प्रधानमन्त्री ससार के अधिकतम निर्वाचित पदाधिकारियो मे से एक है।' जेनिंग्स (Jennings) के अनुसार प्रधानमन्त्री "सविधान का मुख्य प्रस्तर" (Keystone of the Cabinet) है। लास्की ने अपनी लोकप्रिय पुस्तक में प्रधानमन्त्री पद की सराहना करते हुए लिखा है कि "वह प्रधानमन्त्री के निर्माण का केन्द्र, उसके जीवन का केन्द्र तथा उसकी मृत्यु का आधार है।' (He is central to its formation, central to its life and central to its death) ग्रीव्ज (Greaves) के शब्दो मे 'सरकार देश की स्वामी है और प्रधानमन्त्री सरकार का स्वामी है। (The Government is the master of the country and the Prime minister is the master of the Government)

प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध मे यह कहना सही है कि ससदीय समर्थन के विश्वास के आधार पर वह सब कुछ कर सकता है जो जर्मनी का शासक तथा अमेरिका का राष्ट्रपति करने मे समर्थ नही है। राष्ट्र की समस्त प्रशासकीय शक्तियाँ प्रधानमन्त्री मे ही निहित हैं। इसी कारण से उसे शासन प्रणाली का केन्द्र कहा जाता है। प्रधानमन्त्री वास्तव मे सूर्य है जिसके चारो ओर अन्य नक्षत्र चक्कर लगाते हैं, आम चुनाव वस्तुत प्रधानमन्त्री का ही निर्वाचन है। *'How Britain is Governed'* में रम्जे म्योर ने कहा है कि "मन्त्रिमण्डल राज्य रूपी जलयान का चालक यन्त्र है और प्रधानमन्त्री उसका चालक है।" (The Cabinet is the sterring wheel of the ship of the state and the Prime Minister is the steerman) किन्तु वह स्वेच्छाचारी तथा निरंकुश नही है। वह अपनी सीमाओ मे ही सम्पूर्ण है। प्रधानमन्त्री अपने पद पर रहते हुए प्रतिद्वन्द्विता को स्वीकार नही करता। विरोध करने वाले मन्त्री को अपने राजनीतिक चरित्र से खलना पडता है। किन्तु प्रधानमन्त्री की स्थिति का रहस्य दल प्रणाली है। यदि दल उसका साथ छोड देता है तो उसके भाग्य का वही परिणाम होता है जो रैम्जे मकडोनल्ड का हुआ। व्यवहार मे प्रधानमन्त्री ही मुख्य कार्यपालिका है। किन्तु पद का महत्व प्रधानमन्त्री के व्यक्तित्व पर अवलम्बित है। प्रभावशाली व्यक्तित्व का व्यक्ति विरोध होते हुए भी पद की प्रतिष्ठा को बनाये रखने मे सफल हो सकता है।

प्रधानमन्त्री का स्थान तथा उसका महत्व निम्न रेखाचित्र की सहायता से समझा जा सकता है



प्रधानमन्त्री की नियुक्ति
(Choice of the Prime Minister)

प्रधानमन्त्री की नियुक्ति राजा द्वारा होती है। अभिसमय के अनुसार राजा बहुमत दल के नेता को यह पद ग्रहण करने को आमन्त्रित करता है। आम निर्वाचनो के उपरान्त लोक सभा (House of Commons) में प्रत्येक सदन की दलगत स्थिति स्पष्ट हो जाती है। द्विदलीय प्रणाली होने के कारण प्रधानमन्त्री की नियुक्ति मे कोई विशेष बाधा उत्पन्न नही होती। इस सम्बन्ध मे यह बात स्वाभाविक रूप से उत्पन्न होती है कि क्या राजा बहुमत दल के नेता को आमन्त्रित न करके अपनी इच्छा से अन्य किसी व्यक्ति को इस पद पर आसीन करा सकता है? साधारण स्थिति मे यह सम्भव नही है। केवल असाधारण स्थिति मे प्रधानमन्त्री अपनी इच्छा को सक्रिय रूप दे सकता है। प्रथम स्थिति यह है जबकि किसी दल का स्पष्ट बहुमत न हो। दूसरी स्थिति यह है जबकि बहुमत दल के पास कोई स्वीकृत नेता न हो। यह स्थिति तब उत्पन्न होती है जबकि नतृत्व के लिए सघर्ष हो। कई बार ऐसी स्थिति मे पहले ही प्रधानमन्त्री को दल का नेता मान लेने की परम्परा है। इस प्रकार प्रधानमन्त्री की नियुक्ति केवल एक औपचारिकता मात्र है। राजा के हाथ परम्पराओ से जकडे हुए हैं।

1880 मे महारानी विक्टोरिया को अपनी इच्छा के विपरीत भी ग्लेडस्टन को प्रधानमन्त्री नियुक्त करना पडा। राजा अपनी इच्छा का प्रयोग उस स्थिति मे भी कर सकता है जबकि सरकार का स्वरूप मिश्रित रखना आवश्यक हो गया हो और दलो मे मतैक्य का अभाव हो। 1931 में रम्जे मकडोनल्ड का प्रधानमन्त्री बनना इसी सत्य का सूचक भी है। प्रधानमन्त्री की नियुक्ति के सम्बन्ध मे यह बात भी सत्य है कि 1902 के पश्चात कोई भी प्रधानमन्त्री लॉर्ड सभा का नही रहा। लार्ड हैलीफक्स ने प्रधानमन्त्री पद के लिए अपने को इसी कारण अनुपयोगी माना कि वह लॉर्ड सभा का सदस्य था। कोई भी पीयर यह पद नही धारण कर सकता। 1963 मे जब डेविड ह्यूम इस पद के प्रत्याशी थे तो उन्हे स्पष्ट रूप से यह बता दिया गया था कि वे उस समय तक इस पद पर आसीन नही रह सकेंगे जब तक कि वे पीयर की उपाधि धारण किये रहेगे। इसके पश्चात उन्होंने अपनी समस्त उपाधियों को त्याग दिया और उपनिर्वाचन लडा। इस प्रकार हम देखते हैं कि वस्तुत प्रधानमन्त्री की नियुक्ति मे राजा का महत्व है तो अवश्य, किन्तु बहुत हो कम। 1965 के पश्चात तो यह प्रथा भी बन्द सी हो गयी है कि अनुदारवादी दल के नेता के सम्बन्ध मे अवकाश प्राप्त करने वाले प्रधानमन्त्री से परामर्श किया जाय।

प्रधानमन्त्री पद के लिए कोई वधानिक अहता नही है किन्तु फिर भी व्यवहार मे उसके लिए कुछ गुणो का होना वस्तुत अपेक्षित है। लोक सभा के सदस्य की अनिवार्यता उनमे से एक है। मुनरा के शब्दो मे ब्रिटेन के प्रधानमन्त्री प्राय कुलीन, सुशिक्षित तथा धनवान होते है। वे छोटी आयु मे ही राजनीति मे प्रवेश करते हैं और उसे अपना व्यवसाय बना लेते हैं। 'छोटा पिट (Pitt, the Younger) केवल 25 वर्ष की अवस्था मे प्रधानमन्त्री बन गया था। जेनिंग्स के अनुसार प्रधानमन्त्री मे सिने अभिनेताओ के समान जनता को आकर्षित करने के लिए कुछ विशेष कौतुक होना

चाहिए। पाइपो वाले बाल्डविन तथा सिगार वाले चर्चिल की भाँति उसे अपने व्यक्तित्व को आकर्षक बनाने का प्रयत्न करना चाहिए। अपने राजनीतिक मित्रो के प्रति निष्ठा बनाये रखने के अतिरिक्त उसे कुशल वक्ता तथा भाषणो का आविष्कारक होना चाहिए। उसे ध्वनिविस्तारक यन्त्र (Television) के समक्ष बोलने की कला भी आनी चाहिए। लास्की (Lasky) के अनुसार सामान्यत प्रधानमन्त्री मे कुछ गुण अवश्य होने चाहिए जिनके बिना वह लोकमत को प्रभावित नही कर सकता है—ये हैं विवेक, कौशल, शासन करने की क्षमता, विश्वसनीय एव प्रभावशाली व्यक्तियो की पहिचान। प्रधानमन्त्री पद का सफर लम्बा तथा दुर्गम है। चर्चिल 1940 मे प्रधानमन्त्री बनने से पूर्व लगभग दस पदो पर कार्य कर चुके थे। इसी प्रकार एन्थोनी ईडन प्रधानमन्त्री बनने से पूर्व लगभग नौ पदो पर कार्य कर चुके थे।

प्रधानमन्त्री के कार्य
(Functions of the Prime Minister)

वास्तव मे प्रधानमन्त्री ही राष्ट्र का वास्तविक अध्यक्ष होता है। बिना उसकी पूर्व-अनुमति तथा जानकारी के अन्य विभागो मे कोई महत्वपूर्ण कार्य नही होता। शासकीय व्यवस्था का वही प्रमुख सचालक है। बिना ससद की अनुमति के भी वह साधिकार रूप मे किसी भी बात के होने अथवा न होने का आश्वासन दे सकता है। प्रधानमन्त्री के द्वारा सामान्यतया निम्नलिखित कार्यों का सम्पादन किया जाता है

(1) **मन्त्रिमण्डल का गठन** (Formation of the Cabinet)—इस पद पर आसीन होने के पश्चात प्रधानमन्त्री का सर्वप्रथम कार्य मन्त्रिमण्डल के गठन हेतु अपने साथियो की सूची तैयार करके राजा की स्वीकृति हेतु भेजना होता है। राजा की स्वीकृति तो वस्तुत एक औपचारिकता मात्र है। प्रधानमन्त्री भी मन्त्रिमण्डल के निर्माण म वास्तव मे पूर्णरूपेण स्वतन्त्र नही है। उसे भी बहुत सोच समझकर अपने साथियो की सूची तैयार करनी पडती है। विश्वास तथा व्यक्तिगत गुणो के अतिरिक्त प्रधानमन्त्री को मन्त्रिमण्डल के गठन म जिन बातो का विशेष रूप से ध्यान रखना पडता है, वे ये है—दलीय एकता, सवैधानिक अभिसमय राजनीतिक स्थिति, दल मे स्थान, शर्तें एव भौगोलिक स्थिति, धर्म आदि। कभी-कभी प्रधानमन्त्री को कुछ प्रभावशाली व्यक्तियो को मुह मागे विभाग भी समर्पित करने पडते हैं। सौजन्यवश भी प्रधानमन्त्री को राजा के परामर्श पर ध्यान देना पडता है। 1890 मे लॉर्ड सलिसबरी (Salisbury) ने कहा था कि मन्त्रिमण्डल का निर्माण करते समय यह एक अजायबघर-सा जान पडता है। (It is like the zoo at the feeding time) कभी कभी परिस्थितियो से अभिभूत होकर प्रधानमन्त्री को अपनी इच्छा के विरुद्ध भी अमुक व्यक्ति को मन्त्रिमण्डल म सम्मिलित करना पडता है। मन्त्रिमण्डल के निर्माण मे भविष्य का ध्यान रखकर ऐसे नवयुवको को भी सम्मिलित किया जाता है जो प्रशिक्षित होकर अपने परिपक्व अनुभवो का लाभ समाज एव शासन को प्रदान कर सकें।

(2) **मन्त्रिमण्डल के कार्यों का सचालन** (Conduct of Cabinet affairs)—(अ) **विभागों का वितरण** –मन्त्रिमण्डल के सचालन म सर्वाधिक महत्व का ... विभागो का वितरण है। किस मन्त्री को कौनसा विभाग दिया जाय इसका

प्रधानमन्त्री ही करता है। वह विभागो के निश्चय मे स्वेच्छाचारी रूप से व्यवहार कर सकता है। यदि चाहे ता किसी को भी निर्विभागीय मन्त्री भी रख सकता है। मन्त्रियो की सख्या भी वही निश्चित करता है। एमरी (Amery) के अनुसार "मन्त्रिमण्डल के निर्माण म जितनी निरकुशता प्रधानमन्त्री को प्राप्त है उतनी दुनिया के बहुत कम तानाशाहो को प्राप्त है। प्रधानमन्त्री द्वारा प्रस्तुत निमन्त्रण को ठुकरा देने के अथ है सक्रिय राजनीति से निष्क्रमण। फिर दोबारा उस सदस्य के नाम पर विचार नही होता। प्रधानमन्त्री बाल्डविन के प्रस्ताव को सर रावट हान ने ठुकरा दिया था किन्तु बाद म फिर किसी पद के लिए उनके नाम पर विचार नही किया गया। प्रधानमन्त्री ऐसे सदस्यो के नामो पर भी विचार कर सकता है जो लोक-सभा के सदस्य तक नही हैं। यदि वह उन्हे मन्त्रिमण्डल के लिए उपयोगी समझता है तो उन्हे उसमे सम्मिलित कर लेता है। 1924 म रैम्जे मक्डोनाल्ड न लॉड चेम्सफोड को मन्त्रिपद पर आमन्त्रित कर लिया था जबकि वे किसी भी राजनीतिक दल से सम्बद्ध नही थे। इसी प्रकार 1903 म लाड बलफोर ने मिलनर को मन्त्रिमण्डल म सम्मिलित किया जबकि वे अफ्रीका मे थे। इस सम्बन्ध मे उसके ऊपर न तो ससद और न ही कायपालिका दबाव डालती है।

(ब) प्रमुख सघननकर्ता (Chief Coordinator)—प्रधानमन्त्री विभिन्न मन्त्रियो के विचारो एव कार्यों के मध्य समन्वय उत्पन्न करता है। पारस्परिक मतभेदों को दूर करना प्रधानमन्त्री के लिए अत्यन्त आवश्यक होता है अन्यथा मन्त्रिमण्डल सुचारु रूप से काय नही कर सकता। वह विभिन्न दृष्टिकोणो वाले व्यक्तियो को एक सूत्र मे बाधता है। मन्त्रिमण्डल म सहयोग उत्पन्न करके मैत्रीपूण वातावरण एव सौहाद्र की सृष्टि करता है। प्रधानमन्त्री ही पथ प्रदशन का काय करता है, विविध मन्त्रालयो की नीतिया मे समन्वय उत्पन्न करता है तथा मन्त्रियो के विचारो म एकरूपता लाने का प्रयत्न करता है। प्रत्येक मन्त्री किसी नूतन काय को करने से पूव प्रधानमन्त्री को विश्वास मे लेता है। मन्त्रिमण्डल म वादविवाद होते हैं किन्तु एक बार नीति निश्चित हो जाने पर कोई सदस्य बाहर जाकर उसके विरुद्ध नही बोलता।

(स) मन्त्रिमण्डल की अध्यक्षता (Chairmanship of the Cabinet)—प्रधानमन्त्री ही मन्त्रिमण्डल का अध्यक्ष होता है। उसी की अनुमति से बठको का काय क्रम निश्चित किया जाता है। कार्यविधि पर उसका पूरा नियन्त्रण रहता है। मन्त्रिमण्डल के निणय मतदान द्वारा होते हैं परन्तु प्रधानमन्त्री का दृष्टिकोण निर्णायक होता है। वही मन्त्रिमण्डल का प्रमुख परामशदाता है। मन्त्रिमण्डल की बैठको के समय स्थान तथा उनकी तिथि का निश्चय भी प्रधानमन्त्री करता है। सकटकालीन बठको को भी आमन्त्रित करने का अधिकार प्रधानमन्त्री का है।

(द) सहारकर्ता (Destroyer)—एक ओर जहाँ हम प्रधानमन्त्री को मन्त्रिमण्डल का जीवन तथा उसकी गति कहते हैं तो दूसरी ओर वह मन्त्रिमण्डल को समाप्त करने का भी अधिकार रखता है। उसकी इच्छा के विपरीत कोई भी सदस्य मन्त्रिमण्डल का सदस्य बना रहे यह असम्भव है। प्रधानमन्त्री तथा अन्य किसी सदस्य म सघष होन की स्थिति म सदस्य को ही त्यागपत्र देना होगा, न कि प्रधानमन्त्री को। विरोध व्यक्त करने वाले अथवा नीतियो से असहमति रखने वाले सदस्यो

से वह त्यागपत्र की माँग कर सकता है। यद्यपि प्रधानमन्त्री को यह अधिकार नही है कि वह किसी मन्त्री को निमुक्त कर सके किन्तु वह अपने मन्त्रिमण्डल का पुनगठन करके इस प्रकार के सदस्या का निष्कासित कर सकता है। मन्त्रियो को यह ध्यान रखना पड़ता है कि वे लोक हित मे ही मन्त्रिपद पर आसीन रह सकेंगे। 1917 मे लॉर्ड माटेग्यू, 1935 मे सर सैम्युअल होर, 1956 मे एन्थनी ईडन तथा 1963 मे प्रोफ्यूमा को एक न एक कारण से त्यागपत्र देना पडा। प्रधानमन्त्री ही मन्त्रिमण्डल का मुख्य नियन्त्रक है।

किन्तु उपर्युक्त वणन से हमे यह अनुमान नही लगा लेना चाहिए कि प्रधान मन्त्री अधिनायक है तथा उसके साथियो की स्थिति अनुचरो जसी है। यह सही नही है। मन्त्रिमण्डल के सदस्यो की स्थिति अमरीका के राष्ट्रपति के मन्त्रिमण्डल के सदस्यो जसी नही है। वहाँ राष्ट्रपति सब की असहमति होने पर भी अपने विचारो को सही मान सकता है। वे उसके अनुचर हैं। इगलैण्ड मे मन्त्रिमण्डल के सदस्य प्रधानमन्त्री के अनुचर न होकर बराबर के सहयोगी हैं और साधारण स्थिति म उनके द्वारा दिये गये परामर्शों की अवहेलना प्रधानमन्त्री सरलता से नही कर पाता। यथार्थ तो यह है कि वे प्रधानमन्त्री के साथ कन्धे से कन्धा मिलाकर काम करने वाले उत्तरदायी शक्ति सम्पन्न नेता होते है। हरमैन फाइनर (H Finer) का अभिमत है कि 'यह मानना ही पडेगा कि प्रधानमन्त्री कोई सीजर नही है और न ही उसका कोई काय ऐसा है जिसे चुनौती न दी जा सके। उसके विचार भी अनुल्लघनीय नही है। उसकी सत्ता का एकमात्र आधार है कि वह राष्ट्र की कितनी सेवा कर सकता है। किसी भी समय उसका प्रतिद्वन्द्वी उसका स्थान ग्रहण कर सकता है।"

(3) दल का नेतृत्व (Leadership of the Party)—प्रधानमन्त्री केवल सदन का ही नेतृत्व नही करता वरन् दल का भी वह अत्यन्त प्रभावशाली व्यक्ति होता है। प्रधानमन्त्री के प्रतिष्ठित पद पर आसीन होने के उपरान्त वह सावजनिक महत्व प्राप्त कर लेता है। समाचार-पत्रो, आकाशवाणी तथा टेलीविजन द्वारा उसके व्यक्तित्व का विकास होता है। उसके भविष्य के साथ साथ दल के भविष्य का भी निणय होता है। सत्य ही आम चुनाव प्रधानमन्त्री का ही चुनाव होता है। मतदाता अप्रत्यक्ष रूप से यह निणय कर देते है कि देश का भावी प्रधानमन्त्री कौन हो। 1857 का सामान्य मतदान इस बात का निणयक था कि क्या पामस्टन को प्रधानमन्त्री बनाया जाय? 1880 मे सामान्य निर्वाचन मे मतदाताओ को यह निणय करना था कि क्या वे लॉर्ड बेकन्सफील्ड को प्रधानमन्त्री चाहते हैं अथवा ग्लेड्स्टन को? द्वितीय विश्वयुद्ध की समाप्ति पर अनुदार दल क नेता श्री चर्चिल के चित्र स्थान स्थान पर लगाये गये जिनके नीचे लिखा था कि युद्ध का अधूरा काय पूरा करने दो। चर्चिल ने व्यक्तिगत रूप मे अपील प्रसारित की थी। चर्चिल ने अपना स्वय घोषणा पत्र प्रकाशित कराया जो 'मैं' शब्द से प्रारम्भ होता है। 1966 मे विल्सन तथा हीथ के मध्य इसी प्रकार का मुकाबिला हुआ था। इन सब बातो से प्रधानमन्त्री राष्ट्र का भी प्रतीक बन जाता है। यह सही है कि अज्ञानी स अज्ञानी व्यक्ति 10, डाउनिंग स्ट्रीट को जानता है कि अन्य मन्त्रियो की गतिविधियों की वह चिन्ता नही करता। जेनिंग्स (Jennings)

अनुसार "आम चुनाव साधारणतया प्रधानमन्त्री का ही होता है। मतदाता किसी दल अथवा नीति को मत न देकर प्रधानमन्त्री को मत देते हैं।"

(4) लोक सभा का नेतृत्व (Leadership of the House of Commons)—वास्तविक रूप मे प्रधानमन्त्री ही लोक सभा का नेता होता है, उसके सदृश मन्त्रिमण्डल का *प्रतिनिधित्व करने का अधिकार अन्य किसी व्यक्ति को नही होता।* शासकीय नीतियो के सन्दर्भ मे यदि कोई अधिकृत रूप से कह सकता है तो वह केवल प्रधानमन्त्री है। महत्वपूर्ण घोषणाओ का दायित्व प्रधानमन्त्री पर होता है। मन्त्रिमण्डल की नीतियो को सदन मे सरक्षण प्रमुख रूप मे उसी के द्वारा प्रदान किया जाता है। वह वस्तुत विधान-मण्डल का प्रमुख होता है। विधि निर्माण मे उसका प्रमुख हाथ रहता है। बजट उसी के निरीक्षण मे तैयार किया जाता है। सदन मे व्यवस्था बनाये रखने मे अध्यक्ष को उसका सहयोग प्राप्त होना आवश्यक होता है। ससद का पथ प्रदर्शन उसी के द्वारा होता है। सचेतक की सहायता से वह अपने दल के सदस्यो म शक्ति, गति एव परस्पर सहयोग बनाये रखता है। सदन के कार्यक्रम निश्चय मे उसका प्रमुख हाथ होता है। अध्यक्ष अपनी स्थिति के लिए भी सवैधानिक रूप मे प्रधानमन्त्री की अनुकम्पा पर निर्भर करता है। लोक सभा के विघटन का परामर्श प्रधानमन्त्री राजा को किसी समय भी दे सकता है और आज तक यह परामर्श कभी ठुकराया नही गया। विघटन करने की शक्ति बडी ही प्रभावशाली शक्ति है जिसके माध्यम से सदस्यो मे अनुशासनहीनता नही आती। सम्राट ने इसे कभी भी अस्वीकार नही किया है।

(5) सम्राट और मन्त्रिमण्डल के बीच की कडी (Link between King and the Cabinet)—प्रधानमन्त्री सम्राट का प्रमुख परामर्शदाता होता है। किसी भी परिस्थिति मे वह सबसे पहले प्रधानमन्त्री से सलाह लेता है। सम्राट के सम्बन्ध मे महत्वपूर्ण निर्णय प्रधानमन्त्री ही करता है। यहा तक कि सम्राट के व्यक्तिगत मामलो पर प्रधानमन्त्री का हस्तक्षेप रहता है। प्रधानमन्त्री की उपेक्षा कर अब कोई मन्त्री सम्राट से साक्षात्कार नही कर सकता। मन्त्रिमण्डल की समस्त कार्यवाही एव उसकी गतिविधियो के विषय मे सूचना सम्राट को प्रधानमन्त्री ही देता है। सम्राट की विदेश यात्रा का कार्यक्रम तक प्रधानमन्त्री बनाता है। प्रधानमन्त्री बाल्डविन ने सम्राट एडवर्ड अष्टम को श्रीमती सिम्पसन से विवाह करने की अनुमति नही दी। मन्त्रिमण्डल के नीति सम्बन्धी निर्णयो की एक लिपिबद्ध प्रति वह सम्राट को भेजता है। प्रधानमन्त्री द्वारा दी गयी सूचना को दोहराना मन्त्रिमण्डल के किसी अन्य सदस्य के लिए आवश्यक नही है। प्रधानमन्त्री की इतनी महत्वपूर्ण स्थिति के ही कारण राजतन्त्र का जनतन्त्रीकरण हो चुका है। सम्राट के अधिकारो का वास्तविक उपयोग प्रधानमन्त्री ही करता है।

(6) शासन का प्रमुख (Chief Executive)—शासन का वास्तविक प्रमुख सम्राट न होकर प्रधानमन्त्री है। प्रधानमन्त्री शासन के प्रमुख के रूप म निम्नलिखित कार्यों का सम्पादन करता है

(1) सरक्षण एव उपाधियाँ—*प्रत्येक वर्ष अनेक प्रकार की उपाधियाँ सम्राट द्वारा कीर्ति प्राप्त करने वाले व्यक्तियो को प्रदान की जाती हैं, किन्तु वास्तविकता*

यह है कि उपाधियो का निणय प्रधानमन्त्री ही करते है यद्यपि इसमे भी कुछ अपवाद हो सकते हैं।

(ii) नियुक्तियाँ—बडे-बडे एव प्रतिष्ठित पदो पर नियुक्तियाँ प्रधानमन्त्री की अनुशसा पर सम्राट द्वारा की जाती है। न्यायाधीश, राजदूत, विभागीय प्रमुख, उपनिवेशो के गवनर तथा स्थायी आयोगो आदि के सदस्य भी प्रधानमन्त्री के परामश से नियुक्त किये जाते है। विभागीय मन्त्रिया की सलाह के बावजूद भी अन्तिम निणय प्रधानमन्त्री का ही हाता है। सेवाओ पर वित्त मन्त्रालय का नियन्त्रण होता है और वित्त मन्त्रालय पर प्रधानमन्त्री का। लाड सभा के सदस्यो की नियुक्ति प्रधानमन्त्री के परामश पर होती है।

(7) अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिनिधि (Attends International Conferences)—विदेश विभाग चाहे प्रधानमन्त्री के हाथ मे हो अथवा न हो किन्तु विदेश नीति पर प्रधानमन्त्री का पूण नियन्त्रण होता है। हम उसे विदेश नीति का आविष्कारक कह सकते है। विदेश मन्त्रालय पर उसका पूण नियन्त्रण रहता है। विदेश नीति सम्बन्धी महत्वपूण घोषणाएँ उसी के द्वारा होती है। इस दिशा मे उसके निणय अन्तिम कहे जा सकते हैं। अन्तर्राष्ट्रीय सम्मेलनो म भी कभी-कभी भाग लेने के लिए प्रधानमन्त्री को जाना पडता है। लायड जाज न वर्साई की सन्धि अथवा पैरिस सम्मेलन मे भाग लिया था। म्यूनिख समझौते मे स्वय प्रधानमन्त्री चैम्बरलेन ने भाग लिया था। रोडेशिया समस्या के सम्बन्ध मे विल्सन का व्यक्तिगत रूप म स्मिथ से साक्षात्कार करना पडा। राष्ट्रमण्डलीय सम्मेलनो मे प्रधानमन्त्री भाग लेता है। हम प्रधानमन्त्री को ब्रिटिश राष्ट्र का अन्तर्राष्ट्रीय प्रतिनिधि कह सकते है।

(8) आपातकालीन अधिकार (Emergency Powers)—आपात काल मे स्वाभाविक रूप से प्रधानमन्त्री की शक्तियो मे वृद्धि होती है और प्रजातन्त्र मे उसका स्वरूप एक सवैधानिक तानाशाह का बन जाता है। युद्ध आदि की विधिवत् घोषणा करने से पूव कोई भी कायपालिका सम्बन्धी सक्रिय कदम उठाने के लिए वह स्वतन्त्र है, कभी-कभी तो मन्त्रिमण्डल से भी परामश करने का समय नही मिलता। चर्चिल की शक्ति द्वितीय विश्व युद्ध के समय किसी भी हिटलर अथवा मुसोलनी से कम नही थी। युद्ध के समय प्रधानमन्त्री ही एक ऐसा व्यक्ति होता है जो उस पर हर पहलू से विचार कर सकता है। कहने का तात्पय यह है कि युद्धोत्तर काल म भी प्रधानमन्त्री की शक्तियाँ कम नही रहती।

अन्त मे प्रधानमन्त्री पर का सर्वेक्षण करने के उपरान्त यही कहा जा सकता है कि यह पद प्रतिष्ठा तथा महत्व से परिपूण है किन्तु बहुत कुछ उसका महत्व उस पद को धारण करने वाले व्यक्ति के व्यक्तित्व पर भी निभर करता है। वह इसे जो भी रूप देना चाहे, दे सकता है। सम्भवत उसकी विशेष स्थिति के हीकारण लॉवेल ने उसे मन्त्रिमण्डल रूपी महराब की आधारशिला कहा है (Keystone of the Cabinet Arch)। मरियट के शब्दा म "प्रधानमन्त्री देश का राजनीतिक शासक है" (The political ruler of England)। ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के पद का मूल्याकन करते हुए फाइनर (Finer H) ने कहा है कि "वह जीन पर दृढता से अवस्थित है लेकिन वह मँजा हुआ सवार है। वह लुढ़कने वाले टट्टू के लायक है या फौजो तथा घुडदौड के

घोडो के लायक है, यह उस पर निभर करता है।" (He is firmly in the saddle, but whether he is a good rider or a stumbler, more worthy of a back than a charger or race horse depends on him) लास्की (Lasky) के अनुसार प्रधानमन्त्री की शक्ति अमेरिका के राष्ट्रपति से कम तथा अधिक है। पुन लास्की (Lasky) के ही शब्दो म 'ससार मे शायद ही अन्य किसी के पद को इतने अधिकार हैं जितने ब्रिटिश प्रधानमन्त्री का प्राप्त हैं।' एमरी के शब्दो म, "प्रधानमन्त्री कप्तान तथा कणधार दोनो ही है।' (Prime Minister is in fact both captain and one man at the helm)

Suggested Readings

Bagehot *The English Constitution*
Jennings *Cabinet Govt*
Keith *British Cabinet System*
Muir, R *How Britain is Governed*
Amrey L S *Thoughts on the Constitution*
Lasky *Parliamentary Govt in En land*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 ब्रिटिश सविधान म मन्त्रिमण्डल के सगठन, कृत्य तथा स्थिति का वणन कीजिए।
(Explain the structure role and functions of the Cabinet in the British Constitution)

2 'ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल राजनीतिक वस्तखण्ड का मध्य प्रस्तर है।" ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के अधिकार तथा महत्व के प्रसग म इस कथन की विवेचना करें।
(The British Cabinet is the keystone of the political arch ' Examine this statement in the light of the powers and importance of the Cabinet in England)

3 "ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल वह धरी है जिस पर प्रशासन चक्र घूमता है।' इस कथन की समीक्षा करें।
('Cabinet in Great Britain is the pivot round which the whole political machinery revolves Examine)

4 ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की सवव्यापकता के कारण बताये। किस सीमा तक मन्त्रिमण्डल ने ससद की शक्तियो को हस्तगत कर लिया है ?
(Account for the omnipotence of the British Cabinet To what extent it has usurped the powers of the Parliament)

5 क्या आप इस विचार से सहमत हैं कि ब्रिटिश कायपालिका बहुत ही शक्तिशाली है और विधानपालिका दुवल ?
(Do you agree with the view that the Executive in England is too strong and the legislature too weak ?)

6 'वतमान युग म लोकसभा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण नही रखती, बल्कि मन्त्रिमण्डल ही लोकसभा पर नियन्त्रण रखता है। इस विचार की व्याख्या करें तथा कारण बतायें।

("Today it is not the House of Commons which controls the Cabinet but the Cabinet which controls the House ' Explain and account for this development)

7 क्या ब्रिटेन म मन्त्रिमण्डलीय अधिनायकत्व है ? अपने प्रश्न के उत्तर मे तर्क दीजिए ।

(Is there Cabinet dictatorship in Britain ? Give reasons in support of your answer)

8 ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की शक्तिया, कृत्या और स्थिति का वणन कीजिए । क्या उसे 'समान व्यक्तिया म प्रथम कहा जाना उचित है ?

(Describe the powers, functions, and position of British Prime Minister Is he first among the equals)

9 ब्रिटिश प्रधानमन्त्री तथा सयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के अधिकार और स्थिति की तुलनात्मक विवेचना कीजिए ।

(Compare and contrast the position and powers of the British Prime Minister with those of the President of the U S A)

10 "लोकसभा मन्त्रिमण्डल के नतृत्व और निर्देशन म काय करती है । इस कथन की विवेचना करें ।'

(The House of Commons acts in accordance with cabinet s direction and leadership Examine the truth or otherwise of this statement)

11 सम्राट, मन्त्रिमण्डल और लोकसभा के साथ प्रधानमन्त्री के सम्बन्ध का निरूपण करें ।

(Explain the relation of the British Prime Minister to the Sovereign the Cabinet and the House of Commons)

12 सयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति तथा ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के अधिकार एव स्थिति की तुलनात्मक विवेचना कीजिए ।

(Compare and contrast the position and powers of the President of the U S A with those of the Prime Minister)

13 जॉन मोर्ले के अनुसार, ' प्रधानमन्त्री केबिनेट रूपी मेहराब की केन्द्रीय शिला है ।' इस कथन की व्याख्या कीजिए एव ग्रेट ब्रिटेन क शासन मे प्रधानमन्त्री के महत्व का वणन कीजिए ।

(The Prime Minister is the keystone of the cabinet arch ' (John Morley) Explain the statement and clearly show the importance of the Prime Minister's office in the government of great Britain ')

14 ब्रिटिश केबिनेट की विशेषताओ का वणन कीजिए और बतलाइए कि किस प्रकार यह राजनीतिक मेहराब की आधारशिला है ।"

(Describe the main features of the British Cabinet and show how it is the keystone of the political arch)

4

ब्रिटिश ससद—लॉर्ड सभा

[House of the Lords]

> ' The only institution in the world which was kept efficient by the persistent absenteeism of the great majority of its members —Lord Sammuel
>
> 'England can never be ruined except by a parliament which is omnipotent ' —Burligh

लॉड सभा समग्र का द्वितीय सदन है। यह एक ऐतिहासिक सदन है। एडवड प्रथम के समय से लाड सभा का विकास हुआ। ब्रिटिश सविधान की अन्य सस्थाओं की भाँति ब्रिटिश लाड सभा का जन्म भी अवसर एव बुद्धि का परिणाम है। यह भी एक स्वविकसित सस्था है। आदश ससद के तीन भाग थे—कुलीन वग, धर्माधिकारी वग तथा साधारण सदस्य। शन शनै पहले दोनो वग आत्मसात हो गये और साधारण सदस्य जिनकी सख्या अधिक थी और जनता का पूण प्रतिनिधित्व करते थे, एक पथक सदन के रूप मे सगठित हो गये और वह सदन लोक सदन कहलाने लगा। आनुवशिक (Hereditary) सिद्धान्त का विकास भी इसी प्रकार हुआ कि कुलीन वग के सदस्यो की मृत्यु के उपरान्त उन पदो की पूर्ति के लिए सम्राट ने उनके पुत्रो को आमन्त्रित करना प्रारम्भ कर दिया था। इसमे सन्देह नहीं कि 1832 के सुधार बिल तक वस्तुत लॉड सभा एक उच्च सदन था और 1911 तक उसकी सत्ता वास्तविक रूप धारण किये रही किन्तु इस तिथि के उपरान्त लाड सभा न केवल द्वितीय सदन रह गया है वरन वह द्वितीय श्रेणी का भी सदन बन गया है। आज लोकतन्त्रीय व्यवस्था मे कोई उसे प्रतिष्ठित एव सम्मान की दृष्टि से नहीं देखता और उसके प्रति विरोध इस सीमा तक बढ गया है कि यह ध्वनि सुनाई देने लगी है कि या तो उसम सुधार किया जाय अन्यथा उसे समाप्त किया जाय। वह असामयिक एव अप्रजातन्त्रीय बन चुका है। किन्तु वह ऐतिहासिक सदन है, सबसे पुराना है। इसे इगलैण्ड की शासन व्यवस्था मे एक राजनीतिक अपवाद कहा जाता है। अतीत के इस गौरव को लोग तोडना नहीं चाहते वरन् मोडना चाहते हैं। श्रमिक दल के नेता लॉड एटली ने भी 1947 मे इसके महत्व को स्वीकार किया था।

लॉड सभा का सगठन
(Organization of the House of the Lords)

इसके सदस्यो की सख्या घटती-बढती रहती है। 1948 मे इसके सदस्यों

की सख्या 844 थी जो 1952 मे घटकर 842 रह गयी और 1966 मे बढकर 1029 तक पहुँच गयी। इससे यह स्पष्ट है कि इसके सदस्यो की सख्या घटती तथा बढती रहती है। इसके सदस्यो को सात वर्गों मे विभाजित किया जाता है

(1) **राजवश के सदस्य (Peers of Royal Blood)**—यह लॉंड सभा का सबसे अधिक उदासीन वग है। राजवश से सम्बन्धित पीयरो की सख्या कभी एक समय पर तीन अथवा चार से अधिक नही होती। ये लाड सभा के अधिवेशनो मे प्राय भाग भी नही लेते हैं।

(2) **वशानुगत पीयर (Heriditary Peers)**—ये लाड सभा म बहुसख्यक वग की सृष्टि करते हैं। इनकी सख्या 1966 मे 853 थी। इस प्रकार के सदस्यो की पाँच श्रेणियाँ हैं—बैरन, ड्यूक, विसकाउण्ट, मार्क्विस तथा अर्ल। इस व्यवस्था मे एक पीयर के मर जाने पर उसका ज्येष्ठ पुत्र उसका उत्तराधिकारी बनता है और फलत वह लॉंड सभा का भी सदस्य बन जाता है। अब इनकी नियुक्ति भी औपचारिक रूप मे सम्राट द्वारा की जाती है। पहले स्त्रियो को लॉंड सभा की सदस्यता का अधिकार नही था किन्तु अब यह अधिकार उन्हे प्राप्त हो गया है।

(3) **धार्मिक लाड स (Lords Spiritual)**—इन्हे पीयर नही कहा जाता वरन् धमगुरु (Lords Spiritual) कहा जाता है। इस वग के सदस्यो की सख्या लगभग 26 होती है।

(4) **स्कॉटलण्ड के प्रतिनिधि पीयर (Representative Peers of Scotland)**—1707 के इगलैण्ड तथा स्काटलैण्ड अधिनियम के अन्तगत स्काटलण्ड को 16 पीयर भेजने का अधिकार दिया गया था। किन्तु अब दिन प्रतिदिन उनके सदस्यो की सख्या भी काफी मात्रा मे कम होती जा रही है। एक समय ऐसा आ सकता है जबकि उसके सदस्यो की सख्या कम से कम हो जाय।

(5) **आयरलण्ड के प्रतिनिधि सदस्य (Representative Peers from Ireland)**—1801 के अधिनियम के अन्तगत आयरलैण्ड को 28 प्रतिनिधि पीयर भेजने का अधिकार दिया गया था। किन्तु आयरलण्ड की स्वतन्त्रता के उपरान्त उनका मनोनयन लगभग बन्द सा हो गया है। 1958 मे केवल उसकी सख्या एक थी। 1961 मे वह सख्या भी समाप्त हो गयी।

(6) **आजीवन पीयर (Life Peers)**—इनकी सख्या निश्चित नही है। 1958 मे Life Peerage Act स्वीकार किया गया। इस अधिनियम का मूल लक्ष्य था इगलैण्ड के प्रतिष्ठित नेताओ की लाड सभा मे नियुक्ति। आजीवन पीयरो को कोई वेतन नही मिलता। केवल उन्हे माग व्यय मिलता है।

(7) **विधि के लॉंड (Lords of Law)**—इनकी सख्या लगभग 9 है। इनकी नियुक्ति जीवन भर के लिए की जाती है। 1876 के अधिनियम के अनुसार इनकी नियुक्ति विधि विशेषज्ञो तथा न्यायवेत्ताओ मे से की जाती है। इन्ही के द्वारा इगलैण्ड की सर्वोच्च न्यायशक्ति की रचना होती है।

अत लॉंड सभा पैतृकाधिकार, नियुक्ति तथा निर्वाचन का अद्भुत समन्वय है। लॉंड सभा का कोई भी सदस्य नियुक्त होने की तिथि से 12 महीने के भीतर उसका परित्याग कर सकता है। जो पीयर वयस्क नही है वह 28 वष की अवस्था

प्राप्त करने की तिथि से 12 माह के अन्दर सदस्यता का छोड़ सकता है। जो व्यक्ति पीयरेज का परित्याग करते हैं उन्हें वह स्तर उत्तराधिकार के रूप में प्राप्त करने का अधिकार नहीं होता। जो स्त्रियाँ इस अधिकार को पैतृकाधिकार पर प्राप्त करती हैं उन्ह भी लॉर्ड सभा की बैठकों म भाग लेने का अधिकार होता है।

सदस्यों के विशेषाधिकार (Privileges of the Members)

(1) विचारो की अभिव्यक्ति की पूर्ण स्वतन्त्रता।

(2) संसदीय अधिवेशन के मध्य उन्ह गिरफ्तार नहीं किया जा सकता।

(3) जनहित की बातें करने के लिए वे सीधे ही सम्राट के पास पहुँच सकते हैं।

(4) लॉर्ड सभा के सदस्यो को यह माँग करने का अधिकार है कि उनके मुकदमे लॉर्ड सभा के द्वारा ही सुने जायें।

निर्योग्यताएँ (Disabilities)

(1) लॉर्ड सभा के सदस्य लोक सभा के निर्वाचनो मे खड़े नहीं हो सकते।

(2) उन्हें संसदीय निर्वाचनो म मताधिकार प्राप्त नहीं है।

(3) वंशानुगत लार्ड भी अपनी उपाधियो का परित्याग कर सकते हैं।

(4) उन्हें लोक सभा के निर्वाचनो म खड़े होने का अधिकार है।

प्रक्रिया (Procedure)

संसद के दोनो सदनो के अधिवेशन पृथक-पृथक स्थानो पर होते हैं। दोनों ही सदनो मे सत्रो का प्रारम्भ एवं अवसान एक साथ होता है। वे सप्ताह मे चार दिन काम करते हैं, प्रत्येक दिन लगभग दो घण्टे। लार्ड सभा मे उपस्थिति सर्वदा क्षीण रहती है। विवादग्रस्त विधेयकों तक पर सदस्यो की उपस्थिति प्राय 80 से 100 के मध्य रहती है। इसी कारण गणपूर्ति की संख्या 3 रखी गयी है। विधि पारित करने के लिए केवल 30 सदस्यो की संख्या रखी गयी है। भाषण की पूर्ण स्वतन्त्रता रहती है। समिति व्यवस्था जटिल नहीं है, पूर्ण सदन के अतिरिक्त स्थायी एवं प्रवर समितियाँ भी होती हैं। वादविवाद का स्तर लोकसभा की अपेक्षा ऊँचा रहता है।

लॉर्ड सभा का अध्यक्ष लॉर्ड चासलर (Lord Chancellor) होता है जो मन्त्रिमण्डल का भी सदस्य होता है। वह विशिष्ट प्रकार का आसन जिस पर वह बैठता है, 'Woolsack' कहलाता है। लोकसभा के स्पीकर की तुलना में उसकी शक्तियाँ नगण्य हैं। वह सदन मे अनुशासन बनाये रखने के लिए उत्तरदायी है। वह वादविवादों को सयमित भी करता है। लोक सदन की प्रथा के विपरीत वह वादविवाद मे भी भाग ले सकता है किन्तु उस समय उसे अपना विशिष्ट आसन छोड़ना पड़ता है। लॉर्ड चासलर के पास निर्णायक मत की भी व्यवस्था है।

लॉर्ड सभा के कार्य
(Functions of the House of the Lords)

(1) विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)—1911 से पूर्व लॉर्ड सभा की विधायी शक्तियां उतनी ही थी जितनी कि लोक सदन की, किन्तु इस तिथि के पश्चात् उसकी शक्तियाँ विधायी क्षेत्र मे नहीं के बराबर रह गयी हैं। वह किसी विधेयक को समाप्त नहीं कर सकती, अधिक से अधिक उसे पारित करने म कुछ देर

अवश्य लगा सकती है। साधारण विधेयक किसी भी सदन मे प्रस्तावित किये जा सकते हैं किन्तु अब लॉड सभा की अनुमति के बिना भी उन्हे सम्राट की अन्तिम स्वीकृति के लिए भेजा जा सकता है। लाड सभा अधिक से अधिक 2 वष की अवधि के लिए विधेयको की स्वीकृति को टाल सकती है। 1949 के विधेयक के अनुसार यह अवधि घटकर केवल 1 वष रह गयी है। अत लाड सभा स्थायी रूप से किसी साधारण विधेयक को 1 वष स अधिक नही रोक सकती। उसकी स्वीकृति के बिना भी वह विधि बन जायगा।

धन विधेयक अब केवल लोक सदन मे ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं। जिस समय तक लोक सभा की स्वीकृति उपलब्ध न हो, धन विधेयको मे लॉड सभा कोई सशोधन नही कर सकती। यदि 1 माह की अवधि मे धन विधेयक लाड सभा द्वारा स्वीकार नही कर लिये जाते तो बिना उसकी अनुमति के भी उन्हे सम्राट के हस्ताक्षरो के लिए प्रेषित कर दिया जाता है। इसके अतिरिक्त 1911 के विधयक के अनुसार लोक सभा का अध्यक्ष यह निणय करता है कि अमुक विधयक धन विधेयक है अथवा नही अर्थात वित्तीय विधेयको की दृष्टि से भी उसके अधिकार न के बराबर हैं।

(2) कायकारी शक्तिया (Executive Powers)—लाड सभा के पास अब कोई कायकारी शक्ति 1911 के पश्चात अवशिष्ट नही रह गयी है। इस दृष्टि से वह पूण रूप मे महत्वहीन बन चुका है। मन्त्रिमण्डल को वह अपदस्थ नही कर सकती, अधिक से अधिक उसे प्रभावित कर सकती है। प्रश्न पूछकर तथा नीतियो का स्पष्टीकरण करवाकर कायकारिणी पर वह अपना प्रभाव डाल सकती है। इसके अतिरिक्त हाउस ऑफ लॉड स को कोई अन्य शक्ति प्राप्त नही है।

(3) न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)—वस्तुत 1936 के पश्चात् लॉड सभा की न्यायिक शक्तियो मे भारी कमी हुई है। उसका प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार लगभग नही के बराबर रह गया है। अपीलीय क्षेत्राधिकार म भी लॉड सभा के समस्त सदस्य भाग नही लेते। उसमे कानून के लाड ही भाग लेते है जो कानून के विशेषज्ञ होते हैं। कानून के ये लाड ही इगलण्ड के सर्वोच्च न्यायालय की रचना करते हैं। लॉड सभा को पहले अपने सदस्यो द्वारा किये गये अपराधो को सुनने तथा न्याय करने का अधिकार था किन्तु अब उसकी यह शक्ति लगभग नही के बराबर रह गयी है।

लॉर्ड सभा के विपक्ष मे तक
(Case against the House of Lords)

लॉड सभा की शक्तियों का अवलोकन करने से यह स्पष्ट है कि वह शक्तिहीन है और उत्तरोत्तर उसकी उपयोगिता कम होती जा रही है, यहाँ तक कि उसके बनाये रखने म भी लोगो को सन्देह होने लगा है। जे आर क्लाइन्स के अनुसार "लॉड सभा एक ऐसी सस्था है जिसको ठीक से सुधारा नही जा सकता और यदि उसे सुधारा नही जा सकता तो उसे समाप्त कर देना चाहिए।" (The House of Lords is an institution which cannot be reformed if it cannot be mended, it must be ended) लॉड सभा का लोकतन्त्र मे अस्तित्व एक असगति है। प्रो० ए सी कपूर का अभिमत है कि विश्व का शायद ही अन्य कोई सदन ऐसा

जिसकी इतनी आलोचना की जाती हो। इस प्रतिक्रियावादी सदन को समाप्त करने के लिए समय समय पर प्रयत्न होते रहे हैं किन्तु अभी तक सफलता नही मिल सकी है। कुछ आलोचक तो लॉर्ड सभा को बिलकुल ही समाप्त करने के पक्ष में हैं। लार्ड सभा के विरोध मे निम्नलिखित तर्क प्रस्तुत किये जाते हैं

(1) प्रतिक्रियावादी संस्था (Reactionary Institution)—लॉर्ड सभा के सम्बन्ध मे यह कहा जाता है कि वह एक प्रतिक्रियावादी सदन है। वह एक दल के अधीन सदन बनकर रह गया है उसे किसी भी दृष्टि से निष्पक्ष नही कहा जा सकता। प्राचीन बातो का पक्ष ग्रहण करना उसका एकमात्र उद्देश्य है। जब कभी भी अनुदार वादी दल का शासन होता है तो यह इजन के तरीके से काय करता है और जब श्रमिक दल की सरकार होती है तो यह ब्रेक का काम करता है। ब्रिटेन के भूतपूर्व प्रधान मन्त्री लॉर्ड एटली ने ऐसे ही विचार प्रकट किये थे। लॉर्ड बलफोर (Balfour) ने भी लॉर्ड सभा के प्रयत्नो का मूल उद्देश्य सदा कन्जरवेटिव दल को सत्ताधारी रखना माना है। अनुमान है कि वतमान सदन म अनुदारवादी दल के सदस्यो की सख्या 600 से अधिक ही होगी। जनिग्स (Jennings) के अनुसार गत पचास वर्षों मे अनुदारवादी दल का कोई भी विधेयक सशोधित नही किया गया यद्यपि ब्रिटन मे सुदढ विरोधी दल का अभाव नही है।' जी एम काटर ने भी ऐसे विचार प्रकट करते हुए कहा है कि "कॉमन्स सभा मे बहुमत मे कोई भी हो, अनुदार दल का लॉर्ड सभा म स्पष्ट बहुमत रहता है।" (No matter which party is in majority in the House of the Commons the conservative party has an unchallanged mastery of the Upper House) लास्की (Lasky) के शब्दो मे, 'किसी श्रमिक सरकार के विरुद्ध शरारत करने की उसमे अब भी काफी सामर्थ्य है।' इससे यह स्पष्ट होता है कि लॉर्ड सभा अनुदारवादी दल के हाथो म बिक चुकी है।

(2) अप्रजातान्त्रिक (Undemocratic)— लार्ड सभा के विरुद्ध एक तर्क यह दिया जाता है कि वह प्रजातन्त्र के लिए एक कलक से कम नही है। यह निर्वाचित सदन नही है। इसके सगठन का आधार उत्तराधिकार है। इसकी सदस्यता का आधार योग्यता नही है। वह इस दृष्टि से भी प्रजातन्त्र विरोधी है कि वह समाज के प्रत्येक वग का प्रतिनिधित्व नही करता। उस पर व्यापारिक वग का ही एकमात्र आधिपत्य बना रहता है। सिडनी तथा बट्रिस वैब ने कहा है कि लॉर्ड सभा का निर्माण अपनी रचना से ही दूषित है। आगस्टाइन बिरेल (Birrell, A) के शब्दो मे "लॉर्ड सभा अपने अतिरिक्त किसी का भी प्रतिनिधित्व नही करती। (House of Lords represents nobody, but itself) विज्ञान, कला तथा साहित्य आदि को इसमे बहुत कम स्थान मिलता है। इस प्रकार के सदन को लोकतन्त्र मे बनाये रखना अजीब-सी बात है।

(3) धनिको तथा निहित स्वार्थों का गढ़ (It is the Fortress of Wealth and Vested Interests)—रम्जे म्योर (Ramsay Muir) ने लॉर्ड सभा की आलोचना करते हुए इसे धनिको तथा निहित स्वार्थों का एकमात्र गढ कहा है (Common Fortress of Wealth)। राष्ट्रीय स्तर के समस्त उद्योगो के प्रबन्ध निदेशको को इसमे स्थान दिया जाता है। इसमे बड़े लोगो का ही बोलबाला है।

सम्भवत जैसा कार्टर (G M Carter) ने कहा है, ' लॉर्ड सभा धन एव विशेषाधिकार का ही प्रतिनिधित्व नही करती अपितु वास्तव मे वह तो स्वय धन एव विशेष अधिकारो का दुर्ग है ।" (The House of Lords is not merely a representative of wealth and privileges it is itself wealth and privilege)

(4) क्षीण उपस्थिति (Thin Attendance)—सदन के सदस्यो मे इसके कार्यों के प्रति उदासीनता बनी रहती है । यह इस तथ्य से प्रमाणित हो सकता है कि इसके अधिवेशनो मे सामान्यत 30 अथवा 40 से अधिक सदस्य उपस्थित नही होते । जब कभी वाद विवाद सम्बन्धी कोई गम्भीर विषय प्रस्तुत होता है तो सदस्य सख्या अवश्य ही साधारणत 200 से लेकर 300 तक रहती है । इसी उदासीनता के कारण इसकी गणपूर्ति की सख्या केवल 3 रखी गई है । लार्ड सभा के अधिकाश सदस्य तो ऐसे हैं जिन्हे वहाँ के कर्मचारी पहचानते भी नही हैं । 1893 मे लार्ड सभा के एक सदस्य से यह पूछे जाने पर कि क्या वास्तव मे वह लार्ड सभा का सदस्य है, उसने जो उत्तर दिया वह कम हास्यास्पद नही है—"क्या तुम सोचते हो कि यदि मैं पीयर न होता तो मैं इस वाहियात जगह आता ?" लॉर्ड सभा के सदस्य भारी सख्या मे केवल तभी उपस्थित होते हैं जब उन्हें किसी प्रगतिशील विधेयक का विरोध करना होता है । एक बार एक व्यक्ति ने लॉर्ड सभा के खोखलेपन पर तीखा व्यग करते हुए कहा था कि "मैं परमात्मा को धन्यवाद देता हूँ कि मैं अपने पिता का ज्येष्ठ पुत्र नही हूँ ।" लार्ड सैम्युअल (Lord Samuel) के शब्दो मे, 'वह एक ऐसा सदन है जिसकी कार्यक्षमता इसके सदस्यो की अनुपस्थिति के कारण स्थिर रहती है ।" इससे स्पष्ट है कि लॉर्ड सभा के सदस्य पूर्णत सदन की कार्यवाही के प्रति उदासीन बने रहते है ।

(5) विधायी तथा कार्यकारी शक्तियाँ व्यर्थ (Legislative and Executive Powers are useless)—इन दोनो दृष्टियो से भी यदि हम विचार करें तो हमे लार्ड सभा का अस्तित्व व्यर्थ एव अनुपयोगी प्रतीत होता है, विधायी क्षेत्र मे भी उसे कोई वास्तविक शक्ति प्राप्त नही है । धन विधेयको के तो अस्वीकार करने का प्रश्न ही उत्पन्न नही होता, साधारण श्रेणी के विधेयको को वह केवल कुछ समय के लिए रोक अवश्य सकती है, इसके अतिरिक्त कार्यपालिका पर इसका कोई प्रभावशाली नियन्त्रण नही है । लॉर्ड सभा को वस्तुत मन्त्रियो से प्रश्न पूछने तथा नीतियो को स्पष्ट कराने का अधिकार है किन्तु उसके अविश्वास अथवा स्वीकृति एव अस्वीकृति का उसकी स्थिति पर कोई प्रभाव नही पडता । लॉर्ड सभा मे प्रतिक्रियावाद का वैषम्य इस मात्रा मे भरा हुआ है कि उससे प्रगतिशीलता भी अवरुद्ध जान पडती है । लास्की (Lasky) ने इसे अरक्षणीय असगति (Indefensible Anachornism) कहकर पुकारा है ।

(6) समाजवाद विरोधी सस्था (Anti Progressive)—लार्ड सभा प्रगति के नाम पर अक्षम्य कलक है । यह घूसखोरो, कुलीनो, जमाखोरो तथा मुनाफाखोरो का अड्डा है । यह प्रगतिशील विधेयको का कभी भी स्वागत नही करती । इसका सम्पूर्ण इतिहास ही प्रगति विरोधी है । यह सामन्तो तथा पूँजीपतियो की सस्था है । इतना भयकर प्रतिक्रियावादी सदन लोकतन्त्र मे आज भी बना हुआ है यह एक आश्चर्य की बात ही कही जायेगी । चम्बरलेन के शब्दो मे, ' लॉर्ड सभा ने जनता को उस समय तक रियायतें नही मिलने दी जब तक कि उसका सौन्दर्य नष्ट नही हो गया । अधिकारो को

तो उस समय तक रोके रखा जब तक कि वे बलात् रूप से उससे छीने नहीं गये।" इसका अस्तित्व ही प्रतिक्रियावादी तत्वों पर टिका हुआ है। सारे प्रयत्नों के बावजूद अपेक्षित सुधार सम्भव नहीं हो सके हैं। 1917 के संसदीय विधेयक ने तो इसे पर कॅत कर महत्वहीन बना दिया है। जनता की भावनाओं को समझने तथा सम्मान करने में यह अपने को असफल पाती है। जैनिंग्स (Jennings) का यह कथन सही है कि वे जनता के दृष्टिकोण से सम्बद्ध नहीं होते। (They have not to trim their sails to the breeze of public opinion) ऐसे प्रतिक्रियावादी एवं महत्वहीन सदन को रखने से कोई लाभ नहीं है।

लॉर्ड सभा की उपयोगिता
(Utility of the House of the Lords)

उपर्युक्त विवरण से हमें यह अनुमान नहीं लगा लेना चाहिए कि लॉर्ड सभा का कोई मूल्य नहीं है और इंगलैण्ड के राजनीतिक जीवन में उसका कोई महत्व नहीं है। लॉर्ड सभा में संशोधन करने के प्रयत्नों की तथा उसके उन्मूलन की असफलता इस सत्य का द्योतक है कि लॉर्ड सभा का अपना महत्व है और इसी कारण उसे वहाँ के राजनीतिक जीवन में से निष्कासित नहीं किया जा सका है। बेजहॉट का यह कहना सही है कि जिस समय तक हमारे पास आदर्श लोक सदन की व्यवस्था नहीं है जो सब दृष्टि से सम्पन्न हो उस समय तक द्वितीय सदन की आवश्यकता होगी और उस समय तक उसके उन्मूलन के औचित्य का कोई भी विवेकपूर्ण व्यक्ति समर्थन नहीं कर सकता। बेजहॉट के ही शब्दों में "क्योंकि मनुष्यों की प्रकृति ऐसी है कि महान् गुणों का एक ही सदन में होना असम्भव है, अतः द्वितीय सदन की आवश्यकता है" उपयोगिता की दृष्टि से लॉर्ड सभा के पक्ष में निम्नलिखित तर्क प्रस्तुत किये जा सकते हैं

(1) **लोकतन्त्र की सुरक्षा (Safeguard of Democracy)**—लॉर्ड सभा के पक्ष में यह सरलता से कहा जा सकता है कि लोकतन्त्र को जीवित रखने तथा सशक्त रखने के लिए यह आवश्यक है। आलोचना लोकतन्त्र की सहचरी है। स्वतन्त्र विचार विनिमय एवं पर्यालोचन उसकी दो महत्वपूर्ण अर्हताएँ हैं। यह तभी सम्भव है जब उनकी व्यवस्था का माध्यम उपलब्ध हो। द्विसदनात्मक व्यवस्था अब लगभग लोकतन्त्र की आवश्यक परिस्थितियों में से एक है। जिन देशों ने उस व्यवस्था को त्यागा भी था उन्हें विवश होकर इसे पुनः स्थापित करना पड़ा। ब्रिटेन जैसे देश के लिए तो वस्तुतः यह और भी अधिक आवश्यक है क्योंकि न तो वहाँ लिखित संविधान है और न रूस के संविधान की भाँति मौलिक अधिकारों की सुरक्षा है। वहाँ पर पुनरावलोकन की भी व्यवस्था नहीं है। इन परिस्थितियों में लॉर्ड सभा का रखना निस्सन्देह आवश्यक है। यदि लॉर्ड सभा को हटाया जाता है तो लोक सदन अधिक शक्तिशाली बनकर निरपेक्ष रूप में अपनी शक्तियों का प्रयोग कर सकता है। कहने का तात्पर्य है कि लोक सभा अधिनायकतन्त्री बन सकती है।

(2) **विधि-निर्माण में सहायक (Helpful in Legislation)**—लॉर्ड सभा को बनाये रखने के सन्दर्भ में एक तर्क यह भी प्रस्तुत किया जाता है कि व्यक्तिगत विधेयक (Private Bills) तथा अविवादास्पद विधेयकों को सर्वप्रथम लॉर्ड सभा में प्रस्तावित कर लोक सदन का बहुमूल्य समय बचाया जा सकता है इस बचे हुए समय का सदुप

योग करके लोक सभा लोकतन्त्र तथा राष्ट्र का और अधिक हित कर सकती है। इस समय लोक सदन मे काम की ऐसी भीड रहती है कि विधेयको पर ठीक प्रकार से वाद-विवाद नही हो सकता। लोक सभा का कार्य बहुत ही जल्दबाजी मे निपटाना पडता है। जनमत ठीक प्रकार से सगठित नही हो पाता। लोक सदन अपनी उपयोगिता तभी सिद्ध कर सकता है जबकि उस राजनीतिक प्रश्न पर सोचने का तसल्ली से अवसर दिया जाय। लॉर्ड सभा को समाप्त करने से लोक सदन के कार्यों का बोझ और अधिक बढ जायगा और उसी अनुपात म उसकी असमर्थता एव अकार्यकुशलता की अभिवृद्धि होती जायगी। मार्टिन लिण्डजे ने भी ऐसा ही दृष्टिकोण प्रस्तुत करते हुए कहा है कि इस उन्मूलन से लोक सभा का कार्य दुगुना हो जायगा।

(3) योग्यता का आगार (Storehouse of Experience)—लॉर्ड सभा को बनाये रखने का एक कारण यह भी है कि उसके सदस्य निर्वाचन द्वारा नही आते और मनोनयन मे सवदा इस बात की गुजाइश रहती है कि वयोवृद्ध समाजसेवी, वैज्ञानिक, कुशल शिल्पी श्रेष्ठ कलाकारो एव साहित्यकारो की सेवाएँ राष्ट्रीय हित के सवर्द्धन के लिए अर्जित की जा सकें। तपे तपाय राजनीतिज्ञ जिनके कार्यों एव विचारो को बडे ही कौतूहलपूर्ण ढग से हम सुनते अथवा देखते हैं, इस सदन मे प्रवेश पाते हैं। बहुत समय तक लॉर्ड सभा न देश को डिजरायली तथा पिट के स्तर के प्रधानमन्त्री देकर देश की अनुपम सेवा की है। लोक सभा तो लॉर्ड सभा की नर्सरी अथवा पोषणालय है। जीवन के यथार्थ तथा अनुभव से तपकर राजनीतिज्ञ लार्ड सभा मे पहुँचते हैं। लॉर्ड सभा मे बडे बडे उद्योगपति तथा व्यवसायी मिलते हैं जिनका विशिष्ट अनुभव राष्ट्र के लिए अति उपयोगी सिद्ध हो सकता है। इसीलिए फाइनर (H Finer) ने कहा है कि 'यह सार्वजनिक पर्यालोचन के लिए विश्व के विशिष्टतम स्थलो मे से एक है। यह जनसेवक विशेषज्ञो का एक निकाय है जो पर्याप्त बुद्धि एव ज्ञान से बोल सकते हैं।" (It remains one of the most distinguished forms of Public debate in the world for it has the right to discuss any phase of Legis lation, policy of administration these constitute a body of public spirited experts and to talk with great intelligence and knowledge)

(4) लोक सदन की उत्तेजना पर रोक (Check on the hastiness of the House of the Commons)—ऑग तथा जिंक (Ogg & Zink) के शब्दो में ' इगलैण्ड के इतिहास म किसी को भी यह बताने की आवश्यकता नही कि बहुत से अवसरो पर द्वितीय सदन न राष्ट्र की इच्छा की व्याख्या प्रथम सदन की अपेक्षा अधिक अच्छे प्रकार से की है और राजनीतिक स्थितियो को उससे अधिक अच्छी प्रकार से समझा है। कई बार इसने देश को जल्दबाजी तथा कम सोच विचार के कानूनो से बचाया है।" लोक सदन मे अनुभव एव गाम्भीर्य का अभाव होता है राष्ट्रीय एव अन्तर्राष्ट्रीय प्रश्नो पर विचार करने के लिए जो दूरदर्शिता एव परिपक्वता अपेक्षित है वह उनम उपलब्ध नही होती। वह मिलती है लॉर्ड सभा के सदस्यो मे। लॉर्ड सभा लोक सभा के उतावलेपन पर रोक लगा सकती है और यह नियन्त्रण प्राय लाभप्रद सिद्ध होता है।

(5) ब्रिटिश जाति के स्वभावानुकूल (In line with British nature)—जिस प्रकार से ब्रिटेनवासी राजतन्त्र को समाप्त नहीं कर सके और उसे

कहकर उसके आलोचकों की विरोधी ध्वनि को मन्द कर देते हैं, ठीक उसी प्रकार लॉर्ड सभा ब्रिटिश अभिसमय एवं स्वभाव के अनुकूल एक ऐतिहासिक सदन है। केवल मूल अन्तर यह है कि राजतन्त्र ने जन-भावना तथा समय के रुख को पहचाना है और उसी के अनुकूल अपने को ढाला है किन्तु लार्ड सभा इस पहिचान से मुसतसना रही है और एक दल के स्वामित्व में होने के कारण प्रगति का स्वागत करने में असमर्थ रही है। किन्तु जिस प्रकार सुधारों के सम्मुख उसने समय समय पर समर्पण किया है उससे यह स्पष्ट है कि अब उसमें प्रगति के विरोध की प्रवृत्ति उत्तरोत्तर कम होती जा रही है।

(6) व्यापक प्रतिनिधित्व (Wide Representative)—आग (Ogg) के शब्दों में, 'यहाँ पर उद्योग, वित्त विज्ञान साहित्य तथा धर्म आदि सबका प्रतिनिधित्व है। आध्यात्मिक बौद्धिक तथा मौलिक शक्तियाँ यहाँ पर उपलब्ध होती है। वंशानुगत पीयरों को छोड़कर अन्य अधिकांश सदस्य वे होते हैं जिन्होंने किसी न किसी रूप में राष्ट्र सेवा की है और लोक सभा के सदस्य के रूप में अनुभव की भट्टी में खूब अच्छी तरह तप चुके है। यदि वंशानुगत सदस्य को नगण्य मान लें, जैसा व्यवहार में है भी, तो लॉर्ड सभा द्वितीय सदन को स्वस्थ परम्पराओं के अपनाते हुए अपने दायित्वों की पूर्ति करने में सफल हो सकेगी। सम्युअल का यह कथन अर्थमय है कि अधिकांश सदस्यों की निरन्तर अनुपस्थिति के कारण ही लॉर्ड सभा कुशल हो सकती है।' लॉर्ड सभा के पास समय का बाहुल्य रहता है। इसीलिए इसे 'आराम करने वाला सदन' की संज्ञा दी जाती है।

1911 के संसदीय विधेयक की प्रमुख बातें (Main Provisions of the Parliamentary Act of 1911)

इस संसदीय विधेयक से पूर्व लॉर्ड सभा तथा कॉमन्स सभा दोनों की शक्तियाँ लगभग बराबर सी थीं। केवल अन्तर यह था कि धन विधेयक लार्ड सभा में प्रस्तावित नहीं हो सकते थे। उसमें संशोधन करने का भी अधिकार लार्ड सभा को प्राप्त नहीं था, किन्तु धन विधेयक को अस्वीकार करने का अधिकार अवश्य ही उसे प्राप्त था। साधारण विधेयकों के विषय में उसके अधिकार पूर्णरूप से लोक सभा जैसे ही थे। 1909 में लॉर्ड्स ने लायड जार्ज के बजट को ही अस्वीकार कर दिया था। इसकी प्रतिक्रिया का परिणाम था 1911 का संसदीय विधेयक। इस संसदीय विधेयक की प्रमुख धाराएँ इस प्रकार थीं

(1) आर्थिक अथवा धन विधेयकों को कामन्स सभा से प्राप्त होने की तिथि से एक माह की अवधि में, यदि लॉर्ड सभा स्वीकार नहीं करती है तो वह अन्तिम रूप से सम्राट के हस्ताक्षरों के लिए प्रेषित कर दिया जाता है। लॉर्ड सभा यदि उसमें संशोधन भी करती है तो कामन्स सभा के लिए आवश्यक नहीं है कि वह उन्हें स्वीकार करे। कहने का तात्पर्य यह है कि लॉर्ड सभा की स्वीकृति अथवा अस्वीकृति धन विधेयकों के विषय में महत्त्वपूर्ण नहीं है।

(2) अमुक विधेयक धन विधेयक है अथवा नहीं इसका निर्णय लार्ड सभा के अध्यक्ष द्वारा किया जायगा। स्पीकर का निर्णय अंतिम होगा।

(3) यदि कोई सार्वजनिक विधेयक तीन बार लॉर्ड सभा द्वारा अस्वीकार

कर दिया गया हो और कॉमन्स सभा द्वारा बार-बार स्वीकार कर लिया गया हो और इसी बीच दो वर्ष का समय व्यतीत हो गया हो तो वह विधेयक लॉर्ड सभा की स्वीकृति के बिना भी कानून बन जायगा। इससे लॉर्ड सभा की शक्तियाँ सार्वजनिक विधेयकों के सम्बन्ध में कम हो गयी हैं।

(4) कामन्स सभा का कार्यकाल सात वर्ष से घटाकर पाँच वर्ष कर दिया गया।

इस प्रकार 1911 के संसदीय विधेयक ने ऐतिहासिक सदन के महत्व को कम करने की दिशा में एक रचनात्मक कदम उठाया। यद्यपि लॉर्ड सभा का जनतन्त्रीकरण तो नहीं हो सका, लेकिन उसकी शक्तियों में भारी गिरावट आयी। धन विधेयक के सम्बन्ध में उसकी शक्तियाँ बिलकुल कम कर दी गयी। 1911 के विधेयक ने लार्ड सभा को केवल साँस लेने भर की गुंजाइश छोड़ी थी। आगे चलकर वह भी समाप्त हो गयी।

1949 का संसदीय विधेयक (Parliamentary Act of 1949)

1934 में श्रमिक दल ने स्पष्ट शब्दों में यह घोषित कर दिया था कि जब भी वे सत्तारूढ़ होंगे, वे लार्ड सभा के उन्मूलन के लिए एक विधेयक प्रस्तुत करेंगे। 1945 में श्रमिक दल को बहुमत प्राप्त हुआ। जब तक श्रमिक दल की राष्ट्रीयकरण की नीति का लॉर्ड सभा द्वारा अनुमोदन होता रहा, उस समय तक उसके उन्मूलन का प्रश्न नहीं उठा। किन्तु जब इस्पात तथा लौह उद्योग का राष्ट्रीयकरण करने का प्रश्न उठा तो लॉर्ड सभा के विरोध की झलक मिलने लगी। यहाँ तक कि 1947 में लार्ड सभा के अधिवेशन समाप्त करने के बाद भी लॉर्ड सभा ने अपने सत्र को समाप्त करने के स्थान पर उसे चालू रखने की घोषणा की और श्रमिक दल की राष्ट्रीयकरण की नीति पर वाद विवाद चलता रहा। जून 1948 में श्रमिक दल ने एक संसदीय विधेयक प्रस्तुत किया कि साधारण विधेयक को रोकने की अवधि अधिक से अधिक एक वर्ष हो। यह लॉर्ड सभा को स्वीकार नहीं था। फिर भी 1911 के विधेयक के अन्तर्गत यह विधेयक अस्वीकार होने पर भी कानून बना और लार्ड सभा की देर लगाने की सीमा अधिक से अधिक एक वर्ष निश्चित कर दी गयी।

लॉर्ड सभा को सुधारने की योजनायें
(Reform of the House of the Lords)

लॉर्ड सभा के पक्ष तथा विपक्ष [illegible] के पश्चात् हम यह [illegible] कह सकते कि लॉर्ड सभा पूर्णतः एक [illegible] है। राजनीतिक दृष्टि से [illegible] यदि इसकी अनुपयोगिता प्रमाणित [illegible] तो इसका उन्मूलन [illegible] रूप से हो गया होता। किन्तु [illegible] हुए भी लॉर्ड [illegible] आज तक जीवित है तो इसका [illegible] की मांग [illegible] में यह अनुभव किया गया था कि [illegible] तथा [illegible] उसमें उन व्यक्तियों का [illegible] पर लिये हुए हैं। [illegible] यह तो सभी अनुभव [illegible] हो [illegible] एवं सुधार [illegible]

संगठन, अधिकार एवं कर्तव्य सम्बन्धी कई प्रकार के सुधारों की आवश्यकता है। प्रतिद्वन्द्वी सदन की अपेक्षा लॉर्ड सभा को एक सहयोगी सदन के रूप में कार्य करना चाहिए। इसका प्रतिक्रियावादी स्वरूप चिन्ता का विषय है किन्तु लार्ड सभा को संशोधित रूप प्रदान करना इतना सरल नहीं है। इसके मार्ग में कई कठिनाइयाँ हैं—सबसे बड़ी कठिनाई तो जन साधारण की परम्परावादी प्रकृति है जो अपनी प्राचीन संस्थाओं के उन्मूलन के पक्ष में नहीं जान पड़ती। क्रान्तिकारी स्वभाव के प्रस्ताव रखने से पूर्व राजनीतिक दलों को इस दृष्टिकोण को ध्यान में रखना पड़ता है। दूसरी समस्या स्वयं राजनीतिक दलों के मतवैभिन्य की है। एक राजनीतिक दल इस बात का हामी है कि लॉर्ड सभा का जड़ से ही उन्मूलन किया जाय और विधि निर्माण के लिए लोक सभा ही काफी है। उदारवादी दल का दृष्टिकोण है कि इसमें सुधार तो होना चाहिए किन्तु इसे कमजोर ही रखा जाय। अनुदारवादी दल इसका सबसे बड़ा समर्थक है और उसका दृष्टिकोण यह है कि इसमें सुधार भले ही हो जायें किन्तु जिन शक्तियों को 1911 के संसदीय विधेयक के अन्तर्गत छीन लिया गया है उन्हें लौटा देना चाहिए। अतः इसके भाव, स्वरूप एवं स्थिति के सम्बन्ध में राजनीतिज्ञों में मतभेद है।

1869 में लॉर्ड सभा को सुधारने से सम्बन्धित प्रस्ताव लार्ड रसैल (Russel) ने रखा था जिसे अस्वीकार कर दिया गया। इसी वर्ष अर्ल ग्रे (Gray) का भी प्रस्ताव अस्वीकार कर दिया गया। 1888 में लॉर्ड सैलिसबरी (Salisbury) ने एक योजना प्रस्तुत की थी जिसका उद्देश्य अवांछित पीयरों को निष्कासित करके उनके स्थान पर 50 नये पीयरों की नियुक्ति का प्रश्न था। किन्तु इस योजना को भी अस्वीकार कर दिया गया। 1909 में लैंसडाउन योजना (Lansdawne Plan) रखा गया। इसमें लॉर्ड सभा की सदस्य संख्या 330 रखी गयी। इनमें से 100 प्रतिनिधि पीयरों में से तथा 100 सदस्य सम्राट द्वारा नियुक्त किये जायें, 125 सदस्य प्रादेशिक आधार पर लोक सभा द्वारा निर्वाचित किये जायें तथा शेष पाँच सदस्य बिशपों में से लिये जायें। यह योजना भी दुर्भाग्य से अस्वीकार कर दी गयी। इसके पश्चात 1911 के संसदीय आयोग ने एक समिति नियुक्त करने की व्यवस्था की जो उसमें सुधार के लिए योजना तैयार करे।

(1) ब्रायस कमेटी रिपोर्ट (Bryce Committee Report 1918)—1917 में लॉर्ड ब्राइस की अध्यक्षता में लार्ड सभा में सुधार करने के लिए एक समिति का गठन किया गया था जिसने अपनी रिपोर्ट 1918 में समर्पित की। इसके प्रमुख सुझाव इस प्रकार थे

(अ) लॉर्ड सभा की संख्या घटाकर 327 कर दी जाय।

(ब) सदन के सदस्यों को दो भागों में बाँटा जाय। इनमें से 81 सदस्य पीयरों में से लोक सभा तथा लॉर्ड सभा की एक संयुक्त समिति द्वारा निर्वाचित किये जायें। शेष 246 सदस्यों के निर्वाचन के लिए लोक सभा को 13 प्रान्तिक इकाइयों में विभाजित किया जाय। कहने का तात्पर्य यह है कि भौगोलिक स्थिति के अनुकूल देश के प्रत्येक भाग को इसमें प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सके।

सदस्यो की पदावधि 12 वर्ष हो किन्तु प्रत्येक चार वर्ष के पश्चात $\frac{1}{3}$ सदस्यो को पद मुक्त कर दिया जाय।

किन्तु ब्रायस समिति के इन उपयोगी प्रस्तावो को भी अस्वीकार कर दिया गया।

(2) **लायड जॉर्ज योजना**, 1922 (Loyd George Plan 1922)—(क) राजकुल, विधि तथा धार्मिक पीयर उसी रूप म बने रहे।

(ख) शेष सदस्यो का प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित किया जाय। इसमे तीन प्रकार के सदस्य हो—बाहर से निर्वाचित सदस्य, लॉर्ड समुदाय द्वारा अपने मे से निर्वाचित सदस्य, तथा सम्राट द्वारा मनोनीत सदस्य।

(ग) निर्वाचित सदस्य 9 वर्ष की अवधि के लिए हो।

(घ) सदस्यो की कुल सख्या 350 हो।

यद्यपि यह योजना ब्रायस समिति का परिमार्जित रूप था किन्तु इसे भी अस्वीकार कर दिया गया।

(3) **क्लरेण्डन योजना** (Clarendon Plan)—1929 मे लॉर्ड केव ने एक योजना प्रस्तुत की जिसका उद्देश्य लॉर्ड सभा को शक्तिशाली बनाना था किन्तु इसे भी अस्वीकार कर दिया गया और दिसम्बर म लॉर्ड क्लरेण्डन ने पुन एक दूसरी योजना रखी जिसका उद्देश्य लॉर्ड सभा को प्रथम सदन का सहयोगी बनाना था। इसकी प्रमुख बातें निम्नलिखित थी

(अ) 150 सदस्य कुल पीयरो की सख्या मे से निर्वाचित होगे।

(ब) 150 सदस्य सम्राट द्वारा प्रत्येक ससद की अवधि के लिए मनोनीत किये जायेंगे।

(स) मनोनयन करते समय लोक सभा मे विभिन्न राजनीतिक दलो की स्थिति का ध्यान रखना होगा। सम्राट को कुछ आजीवन पीयर बनाने का भी अधिकार दिया जाय।

किन्तु यह योजना भी अस्वीकार कर दी गयी।

(4) **सैलिसबरी योजना**, 1932 (Salisbury Plan, 1932)—(अ) लॉर्ड सभा के कुल सदस्यो की सख्या 320 हो।

(ब) इनमे से 150 सदस्य पीयर वर्ग द्वारा 12 वर्ष के लिए निर्वाचित किये जायें।

(स) 150 सदस्य लोक सदन द्वारा निर्वाचित किये जायें।

(द) 20 सदस्य राजकुल, विधि तथा आध्यात्मिक पीयरो मे से लिये जायें।

(5) **सर्वदलीय सम्मेलन, 1949 के सुझाव** (All Party Conference)—(अ) पैतृक सदस्यता समाप्त की जाय।

(ब) ससदीय लॉर्डो की नियुक्ति व्यक्तिगत सार्वजनिक सेवा, प्रतिष्ठा एव उपलब्धियो के आधार पर हो।

(स) विधि, राजकुल तथा आध्यात्मिक पीयरो को भी स्थान दिया जाय।

(द) पैतृक लार्डों में से ससदीय लॉर्डों की नियुक्ति का आधार योग्यता हो।

(य) लोक सभा के सदस्यो की ही भाँति लॉड सभा के सदस्यो को वेतन मिले।

(र) स्त्रियो को भी लॉड सभा के सदस्य बनने की सुविधा दी जाय।

(ल) जो ससदीय लार्डों की श्रेणी म न आ सकें उन्हे लोक सभा का सदस्य बनने तथा निर्वाचन मे मतदान करने का अधिकार मिलना चाहिए।

किन्तु इस योजना का भी कोई प्रभाव नही हुआ।

अन्य सुझाव (Other Suggestions)—31 अक्टूबर 1967 को श्रमिक सरकार ने लार्ड सभा को सुधारने के लिए कुछ सुझाव रखे थे। उनमे से एक यह था कि लॉड सभा की सख्या घटाकर 300 कर दी जाय। आग तथा जिक (Ogg & Zink) ने अपनी लोकप्रिय पुस्तक मे इस सम्बन्ध मे कुछ परामश दिये हैं

(अ) केवल पीयर होने के कारण ही किसी को लॉड सभा म बठने का अधिकार नही होना चाहिए।

(ब) कुछ सदस्य आनुवशिक पीयरो म से भी लिये जायँ।

(स) विधि विशेषज्ञो तथा अन्य ख्यातिलब्ध व्यक्तियो को भी इसका सदस्य बनाया जाय।

(द) लॉड सभा के सदस्यो का निर्वाचन लोक सभा के सदश प्रत्यक्ष आधार पर हो।

लास्की तथा फाइनर इन सुझावो से सहमत नही हैं क्योकि लाड सभा सहयोगी सदन होने की अपेक्षा एक प्रतिद्वन्द्वी सदन बन जायगा। रैम्जे म्योर (Ramsay Muir) ने लॉड सभा को एक व्यावसायिक प्रतिनिधि सदन बनाने का सुझाव रखा है। प्रत्येक प्रमुख उद्योग को आनुपातिक प्रणाली के आधार पर इसम प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाय। किन्तु इमसे लॉड सभा का स्वरूप बहुत ही सकीण बन जायगा।

अत लॉड सभा मे सुधार करने के लिए समय समय पर जो प्रस्ताव रखे गये वे अस्वीकार कर दिये गये। सारी सुधार योजना अस्पष्ट तथा खिचडी सी जान पडती है। लोकतन्त्र मे पतृक प्रतिनिधित्व के आधार का कोई औचित्य नही जान पडता। लॉड सभा म सुधार करने का प्रश्न उसके विशेष राजनीतिक वातावरण के सन्दभ मे विचाराथ रखा जाय। सावजनिक दष्टि से उसे अधिकाधिक उपयोगी बनाने पर बल दिया जाना चाहिए। इसे अनुभवी दक्ष तथा निष्पक्षो का सदन बनना चाहिए। सुधार इस दष्टि से प्रस्तावित किये जायें जिनसे यह किसी भी दल का अड्डा न बन सके। इसका सगठन इसी रूप मे होना चाहिए। सबसे पहले तो पतृक अधिकार को समाप्त करना अति आवश्यक है। लॉड सभा मे लगभग 300 सदस्य ही रखे जायँ, तभी यह प्रभावशाली ढग से काय कर सकता है। इनमे से कुछ सदस्य लोक सभा द्वारा आनुपातिक प्रतिनिधित्व मतदान प्रणाली के माध्यम से निर्वाचित किये जाय। ऐसे सदस्यों का कायकाल भी लोक सभा के अन्य सदस्यो के कायकाल से सम्बद्ध होगा। कुछ सदस्य देश अन्य सगठनो हितो तथा वर्गों का प्रतिनिधित्व करने वाले हो। इनका कायकाल 8 वष होगा। प्रत्येक दो वष बाद ¼ सदस्य अवकाश ग्रहण करेंगे। लॉड सभा का शैक्षणिक स्तर ऊँचा रखने की दष्टि से अवकाश प्राप्त

कुशल राजनीतिज्ञो, समाज सेवियो, विश्वविद्यालय के कुलपतियो आदि को भी स्थान मिलना चाहिए। धन विधेयक तथा मन्त्रिमण्डल पर नियन्त्रण आदि को छोडकर अन्य सभी बातो मे दोनो सदनो की शक्तियाँ समान रखने पर बल मिलना चाहिए। साधारण विधेयकों की स्वीकृति मे यदि दोनो सदनो मे मतभेद है तो उसे संयुक्त अधिवेशन तथा अन्य किसी तरीके से सुलझवाना चाहिए। ग्रीव्ज ने एक सुझाव रखा है कि लोक सभा द्वारा निर्वाचन पद्धति का आधार क्या हो इसका निर्णय लोक सभा के अध्यक्ष के हाथो मे छोड देना चाहिए। इसमे दो मत नही हैं कि हाउस ऑफ लॉर्ड्स मे सुधार करने की आवश्यकता है।

18 जून, 1968 को लार्ड सभा ने ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल के उस आदेश को रद्द कर दिया था जिसमे संयुक्त राष्ट्र संघ की सुरक्षा परिषद के एक प्रस्ताव का जिक्र था कि सदस्य राज्य रोडेशिया के प्रति अपने प्रतिबन्धो को सख्त करें क्योकि वहाँ स्मिथ सरकार ने काले व्यक्तियो की एकतरफा स्वतन्त्रता की घोषणा करके उपेक्षा की थी। यह प्रस्ताव कॉमन्स सभा से स्वीकृत हो जाने के पश्चात लॉर्ड सभा मे गिर गया। तभी 20 जून, 1968 को प्रधानमन्त्री श्री विल्सन ने घोषित किया था कि लॉर्ड सभा की शक्तियो मे आमूल परिवर्तन करने के लिए सरकार शीघ्र ही एक विधेयक प्रस्तुत करेगी। 31 अक्टूबर 1968 को विल्सन सरकार ने इस आशय की घोषणा भी कर दी थी कि लॉर्ड सदन का पैतृक अधिकार समाप्त हो गया है। किसी भी दल का स्पष्ट बहुमत लॉर्ड सभा मे नही रहना चाहिए। सत्ताधारी दल को कामचलाऊ बहुमत मिलता रहे इतना ही काफी है। किन्तु 1969 तक इस विधेयक पर कोई विचार नही हुआ है।

Suggested Readings

Gordon *British Parliament*
Greaves *The British Constitution*
Finer *Major European Govts*
Campbell *Parliament*
Jennings *Parliament*
Birch A H *Representative & Responsible Govt*

ADVANCE CO
Meant for Considera
NOT FOR SALE

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 लॉर्ड सभा की रचना, कृत्य तथा शक्तियो का वर्णन कीजिए।
(Discuss the composition functions and powers of the House of Lords and critically examine its utility in the British constitutional system)

2 ब्रिटिश लॉर्ड सभा को वर्तमान युग मे एक प्रभावी सदन कहना कहाँ तक उपयुक्त होगा ?
(How far can the British House of Lords be an effective second chamber to day ?)

3 "लॉर्ड सभा केवल द्वितीय सदन ही नही अपितु शक्तिहीन सदन है।' इस कथन की विवेचना कीजिए।
(The House of Lords is not only a second but a secondary chamber " Discuss)

4 ब्रिटिश लाड सभा की अलोकप्रियता का वणन कीजिए। उसके सुधार के क्या प्रयत्न हुए हैं ? अपना सुझाव दें।
(Account for the popular dissatisfaction against the House of Lords in England What attempts have been made to reform it ? Give your suggestions)

5 'लॉड सभा का या तो अत होना चाहिए या सुधार।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।
(The House of Lords should be either ended or amended Comment upon this statement)

6 "ब्रिटिश लाड सभा के अत मे नही, अपितु शक्तिया के दुरुपयोग मे ही सकट है। इस कथन की विवेचना कीजिए।
('The danger to the British House of Lords lies in a trophy and not in assassination Comment)

7 'ब्रिटिश लॉड सभा तथा अमेरिकी सीनेट की रचना, शक्तियो तथा स्थिति की तुलनात्मक विवेचना कीजिए।
(Compare and contrast the composition, powers and position of the British House of Lords with those of the Senate of the U S A)

8 इगलैण्ड और फ्रास के उच्च सदनो के अधिकारो तथा कतव्यों का तुलनात्मक वणन कीजिए।
(Compare and contrast the powers and functions of the upper Houses in England and France)

9 इगलैण्ड की लॉड सभा तथा सोवियत सघ की राष्ट्रीयताओ के अधिकारा एव कार्यों की तुलना कीजिए।
(Compare the role and functions of the House of Lords in England with those of the Soviet of Nationalities in the U S S R)

10 जनत त्रात्मक ब्रिटेन मे लॉड सभा के कायकरण का वणन कीजिए। उसके सुधार के सुझावो का उल्लेख कीजिए।
(What is the role of the House of Lords in a democratic Britain ? Describe some of the salient proposals for reform)

11 लॉड सभा के सगठन, अधिकार और कतव्यो का वणन कीजिए। लाड सभा के सुधार के लिए किये गये प्रस्तावो का सक्षिप्त उल्लेख कीजिए।
(Describe the composition powers and functions of the House of Lords Briefly discuss the various proposals for the reform of this House)

5

ब्रिटिश ससद—लोक सभा

[House of the Commons]

> **"When a Minister Consults Parliament, he consults the House of the Commons, when the Qeen dissolves Parliament she dissolves the House of the Commons A new *Parliament* is simply the new House of Commons** —Robert Walpole

जब हम ससदीय सावभौमिकता की चर्चा करते हैं तो वह वस्तुत लोक सभा की ही सावभौमिकता होती है। लोक सभा ही व्यावहारिक रूप म ब्रिटिश ससद है। जब सम्राट ससद का विघटन करता है तो वह लोक सभा का ही विघटन होता है। सिडनी लो (Sydney Low) के शब्दो मे, ब्रिटिश लोक सभा ससार म सबसे अधिक महत्वपूण सावजनिक सभा है, यह राजनीतिक जीवन का केन्द्र बिन्दु है। प्राचीनता तथा परम्पराओ ने इसे प्रतिष्ठित सदन बनाकर एक अद्वितीय स्थान प्रदान किया है। लोक सभा को विश्व ससदो की जननी कहा जाता है। राष्ट्र का वास्तविक प्रतिनिधित्व यही सदन करता है। जनमानस इसके अ तरग एव व्यवहार में समा गया है। लोक सभा लोकमत की अभि यक्ति का मूल स्रात है। इसके माध्यम से सामाजिक मूल्य एव राजनीतिक परिवतन जनता के समक्ष आते हैं। लोक सभा नवीन स्फूर्ति एव उल्लास से युक्त व्यक्तियो की रणस्थली है। यह भावी राजनीतिज्ञो का प्रशिक्षणागार है। लोक सभा ने विभिन्न रूपो मे देश की सेवा की है। भावी राजनीतिज्ञो के लिए स्थान खोजकर तथा उन्हे सावजनिक हित के साथ सम्बद्ध करके लोक सभा ने बड़े बड़े वक्ता नीति निर्माता तथा प्रशासक उत्पन्न किये हैं।

लोक सभा का सगठन
(Organization of the House of Commons)

1948 के प्रतिनिधि अधिनियम के अनुसार लोक सभा के सदस्यो की सख्या 640 से घटाकर 625 नियत कर दी गयी है। इसमे 507 प्रतिनिधि इगलण्ड, 71 स्कॉटलैण्ड, 35 वेल्स तथा 12 उत्तरी आयरलैण्ड से निवाचित होते हैं। सम्पूर्ण देश को प्रादेशिक निवाचन क्षेत्रो मे विभाजित किया गया है। प्रत्येक क्षत्र से एक प्रतिनिधि निर्वाचित किया जाता है। मतदान का आधार वयस्क मताधिकार है। प्रत्येक उस व्यक्ति को मतदान का अधिकार है जिसने 21 वष की आयु प्राप्त कर ली हो और जिसके पास कम से कम 10 पौण्ड वार्षिक का मकान अथवा सम्पत्ति

हो। लोक सदन के निर्वाचनो के लिए 'एक मत एक व्यक्ति' का सिद्धान्त स्वीकार किया गया है। जिन लोगो का दिवाला निकल चुका है अथवा जो पागल हैं उन्हें इस अधिकार से वंचित किया गया है। एक व्यक्ति दो निर्वाचन क्षेत्रो से मतदान नहीं कर सकता। निर्वाचन के समय जिन लोगो ने गलत तरीको का प्रयोग किया हो और जिन्हे दण्ड भी मिल चुका हो उन्हे भी मत देने का अधिकार नही है। लाभदायक पद पर आसीन किसी भी व्यक्ति को मतदान का अधिकार नही दिया गया है। पीयरों को भी लोक सभा के निर्वाचनो के लिए मताधिकार से वंचित रखा गया है।

कॉमन्स सभा की निर्वाचन पद्धति का और अधिक स्पष्ट अध्ययन हम तीन शीर्षको के अन्तर्गत कर सकते हैं—सदस्यो का मनोनयन, निर्वाचन प्रचार तथा मतदान की घोषणा। किसी भी क्षेत्र से पार्टी का टिकट देते समय राजनीतिक दल जिन बातो का सामान्य रूप से ध्यान रखते हैं वे हैं—उम्मीदवार की लोकप्रियता, योग्यता, सार्वजनिक सेवाएँ, निर्वाचन व्यय को सहने की क्षमता। उम्मीदवार के लिए उस विशिष्ट क्षेत्र का निवासी होना आवश्यक नही है। केवल यह आवश्यक है कि किसी भी क्षेत्र की मतदाता सूची मे उसका नाम होना चाहिए। 1957 के 'कॉमन्स अयोग्यता अधिनियम' ने कुछ वर्ग के लोगो पर चुनाव में खडे होने पर प्रतिबन्ध लगाया है—जैसे न्याय के पदो पर आसीन, असैनिक सेवाओ के स्थायी तथा अस्थायी सदस्य, नियमित सेवा के सदस्य, स्थानीय सरकारी कर्मचारी, पुलिस कर्मचारी, सार्वजनिक समितियो के सदस्य, राज्य द्वारा निर्मित अनेक समितियो के सदस्य आदि। एक निर्वाचन क्षेत्र से कितने ही उम्मीदवार खडे हो सकते हैं किन्तु प्रत्येक को प्रतिभूति के रूप में 150 पौण्ड जमा कराने पडते है।

मनोनयन के उपरान्त प्रत्येक राजनीतिक दल धुआंधार प्रचार प्रारम्भ करता है। सभाएँ, आकाशवाणी छविगृह, समाचार पत्र तथा थ्येटर आदि सभी का प्रयोग चुनाव प्रचार के लिए किया जाता है। प्रत्येक पक्ष अपनी राजनीतिक तथा आर्थिक योजनाओ को मतदाताओ के समक्ष प्रस्तुत करता है। निर्वाचन का समय प्राय प्रात 9 बजे से लेकर रात्रि के 9 बजे तक रहता है। सेवारत कर्मचारियो को डाक द्वारा मत पत्र प्रेषित करने की सुविधा दी जाती है। 1918 के अधिनियम के उपरान्त सारे देश मे निर्वाचन एक दिन होने हैं। पहले यह रिटर्निंग अफसरो की इच्छा पर अवलम्बित था। 1950 के एक नियम के अनुसार एक उम्मीदवार काउन्टी के निर्वाचन के लिए 450 पौण्ड व्यय कर सकता था। किन्तु सशोधित रूप म यह व्यय 1 160 पौण्ड, 330 पौण्ड 937 पौण्ड और 523 पौण्ड था।

मतदान समाप्त हाने पर उम्मीदवारो तथा उनके एजेन्टो के समक्ष मतगणना होती है। अन्य उम्मीदवारो की अपेक्षा जिस उम्मीदवार को अधिक मत प्राप्त होते हैं उसे निर्वाचित घोषित किया जाता है। इसे अपेक्षाकृत मताधिक्य प्रणाली (Relative Majority System) कहा जाता है।

निर्वाचन प्रणाली के दोष (Criticism of Electoral System)

(1) **निर्वाचित व्यक्ति सही प्रतिनिधि न हो (Elected person may not be the true representative)**—ब्रिटेन की वर्तमान निर्वाचन प्रणाली का सर

बडा दोष यह है कि निर्वाचित व्यक्ति, हो सकता है, अपने क्षेत्र का वास्तव मे प्रतिनिधित्व न करता हो । निर्वाचित उम्मीदवार के प्रतिद्वंद्वियो के मत मिलाकर उसके द्वारा प्राप्त मतो से अधिक होते हैं । ऐसा अनेक बार होता है एक दो उदाहरणो से यह स्पष्ट हो जायगा

सन् 1922 के निर्वाचन से

उम्मीदवार का नाम	दल का नाम	मतो की सख्या
रीले बी	लेबर	8 821 निर्वाचित
हारवे टी ई	लिबरल	8,065
पीक, ओ	यूनियनिस्ट	6,744
	क्षेत्र—हडसफील्ड	
मार्शल	लिबरल	15,878 निर्वाचित
हडसन	लेबर	15,673
साइक्स	नेशनल लेबर	15,212
	क्षेत्र—मेडस्टोन	
ब्लेअर्स	यूनियनिस्ट	8 928 निर्वाचित
ब्लैक	नेशनल लिबरल	8,895
डाल्टन	लेबर	8 004

उपर्युक्त उदाहरणो से यह स्पष्ट है कि निर्वाचित उम्मीदवार के मत उसके प्रतिद्वंद्वियो के कुल मतो से अधिक नही हैं । फिर भी उसे घोषित किया जाता है । जिन्होने उसके विरुद्ध मत दिये हैं उनका वस्तुत वह प्रतिनिधित्व नही करता । यह निर्वाचन की एक असगति है । कभी-कभी ऐसा भी होता है कि जहा दो उम्मीदवार खडे होते हैं—एक सरक्षणवादी तथा दूसरा समाजवादी और दोनो मे ही मतदाता का विश्वास नही होता, तो उसके पास केवल दो ही विकल्प होते हैं—या तो वह अपना मत त्याग दे अथवा उनमे से यह छाँटे कि कम अहितकर कौन है । इस प्रकार उसकी पसद सकीर्ण बन जाती है ।

(2) **राजनीतिक दलों को उनके कुल मतो के अनुपात मे प्रतिनिधित्व प्राप्त नहीं होता** (Parties do not secure seats in proportion of their votes obtained)—ब्रिटिश कॉमन्स सभा की निर्वाचन पद्धति का एक महत्त्वपूर्ण दोष यह भी है कि एक राजनीतिक दल को कॉमन्स सभा मे उतने स्थान प्राप्त नही होते जितने कि उसके द्वारा प्राप्त मत सख्या के अनुपात मे उसे प्राप्त होने चाहिए । इस प्रणाली से छोटे दलो की सख्या क्षीण हुई है । उनके मत कई निर्वाचन-क्षेत्रो मे बिखरे होते हैं । इगलैण्ड की निर्वाचन-पद्धति से लोकमत दूषित हुआ है । तीन राजनीतिक दलो के होने से एक राजनीतिक दल सबसे अधिक मत ले जाय किन्तु उसे लोक सभा मे एक भी स्थान प्राप्त न हो । 1923 के निर्वाचन मे अनुदारवादी दल को कुल मतो के केवल 37% मत प्राप्त हुए और उसे 347 स्थान प्राप्त हुए जो सब विपक्षी दलो द्वारा प्राप्त स्थानो से 79 अधिक थे । उदाहरणार्थ—

दल का नाम	सन 1935 के निर्वाचन से मतों की सख्या	स्थानो को सख्या
अनुदारवादी दल	10,496,000	35
उदारवादी	866,000	33
श्रमिक दल	34,000	7
नेशनल (सरकार)	9,700	5
लेबर	8,465,000	168
लिबरल	1 43,300	19
अन्य	302,000	8

दल का नाम	सन 1955 के निर्वाचन से मतो का प्रतिशत	स्थान
अनुदारवादी दल	49 8%	345
मजदूर दल	46 3%	276
उदारवादी	27%	6

उपर्युक्त तालिका से स्पष्ट है कि दलों को प्राय उनके द्वारा प्राप्त मतो की सख्या के अनुपात मे स्थान प्राप्त नही होते और इसे हम न्यायसगत नही कह सकते। 1944 मे उदारवादी दल को केवल 24 स्थान मिले जबकि उनके द्वारा प्राप्त मतो के आधार पर उन्ह 108 मत प्राप्त होने चाहिए थे।

(3) **बहुसख्यक मतदाता निर्वाचन से वचित रहते हैं (Majority of votes are deprived of)**—इससे कहने का तात्पय यह है कि 60 से लेकर 70% मत राष्ट्र की राजनीतिक घटनाओ को प्रभावित नहीं कर पाते या उन्ह उन सिद्धान्तो को स्वीकार करना पडता है जिनसे सद्धान्तिक रूप से मतभेद होता है। निविरोध निर्वाचना से बहुत से मतदाताओ के मत छिन जाते हैं। जो मत असफल उम्मीदवारों के पक्ष मे डाले जाते हैं वे भी व्यथ चले जाते हैं। कभी कभी यह देखने मे भी आता है कि उन्हें कोई भी उम्मीदवार पसन्द नही होता और उनके मत व्यथ हो जाते हैं क्योंकि वे किसी के पक्ष म उनका प्रयोग नही करते। 1918 के निर्वाचना न इसे स्पष्ट कर दिया था।

(4) **ससद का निर्वाचन सकुचित आधार पर होता है (Parliament is elected on narrow basis)**—ससद के निर्वाचित सदस्यो का दृष्टिकोण अत्यन्त सकुचित होता है। निर्वाचित प्रतिनिधियो म सकीर्ण स्थानीय भावनाएँ प्राय उभरती रहती हैं। जिस ससद का वतमान प्रणाली के द्वारा निर्माण होता है उसे हम प्रत्येक दृष्टि से राष्ट्र का प्रतिनिधि सदन नही वह सक्त। आग्ल सविधानवादी रैम्जे म्योर के शब्दो में, "हमारी निर्वाचन-प्रणाली असीम मात्रा मे अन्यायपूण, असन्तोषजनक तथा आपत्तिजनक है यह प्रणाली आम चुनाव मे राष्ट्रीय निणय का विकृत स्वरूप प्रस्तुत करती है। इससे अत्यन्त अन्यायपूण परिणामों की सृष्टि होती है। प्रत्येक निर्वाचन एक जुआ बन जाता है जिसका दलीय नताओ पर अस्वस्थ प्रभाव पडता है।' इसमें दो मत नहीं कि हम ससद को इस प्रणाली के माध्यम से राष्ट्र का आन्श प्रतिनिधि सगठन नहीं बना पाते।

निर्वाचन पद्धति मे प्रस्तावित सुधार (Proposed Reforms in the Electoral System)

(1) **एकल मत हस्तान्तरणीय मत प्रणाली (Single Transferable Vote System)**— निर्वाचन अनुपाती पद्धति से कराये जायें जिसका माध्यम एकल मत प्रणाली हो। इस व्यवस्था मे मत व्यय नही जाते। ससद मे विविध हितो एव वर्गों को प्रतिनिधित्व मिल जाता है। किन्तु इसे उपयोगी मानते हुए भी कुछ लेखक लागू करने को तैयार नही हैं। वे इसे दलीय बुराइयो से भी अधिक अहितकर मानते है।

(2) **एकत्रमत तथा निबन्धनीय मत प्रणाली (Cumulative Restrictive Vote System)**—निबन्धनीय पद्धति को अपनाये जाने की सिफारिश की जाती है। इसमे निर्वाचन क्षेत्र बहुसख्यक होते है। जितने प्रतिनिधि एक क्षेत्र से निर्वाचित होने होते है उससे कम मत देने का अधिकार एक मतदाता को दिया जाता है। इससे दो पक्ष वाली ससद की प्रणाली समाप्त हो जायगी। मतदाता को इस बात की स्वतन्त्रता रहती है कि वह चाहे तो अपने सारे मत एक उम्मीदवार के पक्ष मे डाल दे या उन्हे वितरित कर दे। एकत्रमत पद्धति मे मतदाता को उतने ही मत देने का अधिकार होता है जितने सदस्यो वाला वह निर्वाचन क्षेत्र है। इसमे केवल यही छूट दी जाती है कि मतदाता अपने सारे मतो को एक ही उम्मीदवार के पक्ष मे एकत्रित कर सकता है। इन प्रणालियो को अपनाने से एक ही हानि की सम्भावना है कि ब्रिटेन की द्विसदनीय व्यवस्था समाप्त हो जायगी।

इन सुधारो के अतिरिक्त हम यह भी नही कह सकते कि करोडो व्यक्तियो के हितो का प्रतिनिधित्व करने के लिए 630 सदस्य काफी हैं। विचार धाराओ के आधार पर भी तो निर्वाचन-क्षेत्रो का विभाजन नही किया जा सकता। ऐसे निर्वाचन क्षेत्र का निर्माण कठिन है जिसके अन्तर्गत विविध विचारधारा के व्यक्ति रखे जा सकें। निर्वाचित होने के पश्चात उम्मीदवार राष्ट्र का प्रतिनिधि हो जाता है।

अवधि (Duration)—लोक सभा का कार्यकाल 5 वर्ष है। 1911 से पूर्व यह अवधि सात वर्ष की हुआ करती थी, किन्तु पाँच वर्ष से पूर्व भी उसका विघटन सम्भव है। सम्राट प्रधानमन्त्री के आग्रह पर इस अवधि से पूर्व भी इसे भग कर सकता है। सकटकालीन परिस्थितियों मे आवश्यकता अनुभव होने पर इसका कार्यकाल बढाया भी जा सकता है। ब्रिटिश इतिहास मे बहुत ही कम लोक सभाओ का कार्यकाल ५ वर्ष रहा है।

सदस्यता के लिए योग्यताएँ (Qualifications)—सामान्यतया कोई विशेष योग्यता की व्यवस्था कॉमन्स सभा की सदस्यता अर्जित करने के लिए निश्चित नही की गयी है। किन्तु निम्नलिखित शर्तों की पूर्ति करने पर इसकी सदस्यता प्राप्त की जा सकती है

(1) किसी भी निर्वाचन-क्षेत्र से मतदाताओ की सूची मे उसका नाम होना चाहिए।

(2) आयु नियमानुसार होना आवश्यक है।

(3) राष्ट्र के प्रति निष्ठा की शपथ लेने के लिए तयार हो।

निम्नलिखित श्रेणी के व्यक्ति लोक सभा के सदस्य बनने के लिए योग्य नहीं माने जाते

(1) जिनकी अवस्था नियमानुकूल नही है।

(2) विदेशी है, पागल है अथवा जो कभी भी कानून के अनुसार दण्डित किया जा चुका है।

(3) जो लॉड सभा का सदस्य है।

(4) पादरी, मेयर तथा काउन्टियो के शैरिफ।

(5) राजकीय कर्मचारी।

(6) जो व्यक्ति सरकारी ठेको तथा सरकार द्वारा अन्य साधनो से लाभान्वित होते हैं।

सदस्यता का परित्याग करना सरल नही है। किन्तु 1705 के स्थानापन्न अधिनियम के अन्तगत एक युक्ति खोज निकाली गयी है कि यदि कोई सदस्य राज मुकुट के अधीन सेवा की व्यवस्था कर ले तो उसे सदस्यता का परित्याग करने का अवसर उपलब्ध हो सकता है। चिल्डरेन हन्डरेड' (Children Hundred) का पद ऐसा है कि उसके लिए वेतन व्यवस्था तो है किन्तु उसके साथ सम्बद्ध कोई उत्तर दायित्व नही है। इस पद के लिए कोई भी आवेदन पत्र दे सकता है और परम्परा नुसार उसे इसके प्रतिकूल नियुक्त भी कर लिया जाता है। नियुक्ति की कायवाही होने पर लोक सदन का अध्यक्ष उसके स्थान को रिक्त घोषित कर देता है। सदस्य घर बैठे ही त्याग पत्र भेज देत है और चिल्डरन हन्डरेड की व्यवस्था का सदस्य को लाभ मिल जाता है। इसी के सदृश एक और पद्धति नाथस्टैण्ड के मनर (Manner of the Northstand) है।

सदस्यों की उन्मुक्तियाँ (Privileges)

(1) ससदीय अधिवेशन स 40 दिन पूव तथा अधिवेशन के 40 दिन बाद किसी भी सदस्य को बन्दी नही बनाया जा सकता, केवल दीवानी मामलों म।

(2) भाषण की पूण स्वतन्त्रता उपलब्ध रहती है। सदन मे सदस्य के किसी भी शब्द पर कोई कानूनी कायवाही नही की जा सकती। किन्तु यदि वह भाषण का कोई अश सदन से बाहर प्रकाशित करता अथवा करवाता है तो उस स्थिति मे उसे इस उन्मुक्ति का लाभ प्राप्त नही होगा।

सदन के किसी भी सदस्य को किसी प्रस्ताव को प्रस्तावित करने के सम्बन्ध मे धन स्वीकार करने की अनुमति है। सदन म प्रस्तावित किसी भी विधेयक के समथन तथा विरोध के लिए धन स्वीकार करना भ्रष्टाचार की श्रेणी म आता है और उसकी स्वीकृति सदन की मानहानि मानी जायगी। सदन की मानहानि करने पर ऐसे सदस्य को सजा देने की शक्ति सदन म निहित है। सदन की मानहानि के लिए सदन किसी भी कमचारी को दण्ड दे सकता है।

ससदीय अधिवेशन (Parliamentary Sessions)

निर्वाचनो के पश्चात् दो सप्ताह की अवधि मे नूतन ससद का अधिवेशन आमन्त्रित कर लिया जाता है। गणपूर्ति की सख्या केवल 40 है। वष मे कम से कम दो अधिवेशन होते हैं। सप्ताह के प्रथम पाँच दिन ससद के अधिवशन होते हैं।

शनिवार तथा रविवार को अधिवेशन नही होते किन्तु आवश्यकता होने पर यह भी सम्भव है। अधिवेशन वैस्टमिनिस्टर भवन मे होते हैं। सामान्यतया अधिवेशन प्रतिदिन 2-30 अपराह्न से प्रारम्भ होकर रात्रि के 10 30 बजे तक चलते रहते हैं। केवल शुक्रवार को अधिवेशन 11-00 पूर्वाह्न से प्रारम्भ होकर अपराह्न 4 30 बजे तक चलता है। लोक सभा के पास काम की मात्रा इतनी अधिक हो गयी है कि उसे विवश होकर लम्बे लम्बे अधिवेशन करने पडते हैं। सदन की विभिन्न समितियो के अधिवेशन अपराह्न मे ही हो जाते हैं। सदस्यो के लिए पूरे समय अधिवेशन मे बैठना सम्भव नही हो पाता। कभी वे किसी समिति की बैठक मे, कभी दल की बैठक मे या कभी पुस्तकालय मे चले जाते हैं। प्राय उनका समय बाहर से आने वाले व्यक्तियो के साथ अधिक बिगडता है जो 'हरा कार्ड' दिखाकर उन्हें बाहर बुलवा लेते हैं और फिर अपने काम के लिए दबाव डालते हैं। प्रत्येक सदस्य को £ 1,000 वार्षिक वेतन के रूप में प्राप्त होता है।

लोक सभा की कार्यवाही के विषय मे कोई निश्चित नियम तो नहीं हैं, यह अधिकाशत परम्पराओ पर निर्भर करती है। सदन की कार्यवाही का सचालन अध्यक्ष के द्वारा सम्पन्न होता है। सदन का अपमान करने वाले अथवा कार्यवाही मे निरन्तर बाधा डालने वाले सदस्यो को पहले निलम्बित किया जाता है तथा उनके सम्बन्ध मे फिर सदन निश्चय करता है। सदन की कार्यवाही का मूल केन्द्र वाद विवाद रहता है। वाद विवाद के कुछ निश्चित नियम होते हैं। राजनीतिक दल पहले से ही किसी भी वाद विवाद के विषय मे समय-विभाजन निश्चित कर लेते हैं किन्तु कभी-कभी यह सम्भव नही हो पाता। तब वाद विवाद को किस प्रकार समाप्त किया जाय ? इस समापन (Closure) की कई विधियाँ हैं

(1) साधारण समापन (Simple Closure)—लोक सभा का कोई भी सदस्य 100 अन्य सदस्यो के अनुसमर्थन से इस आशय का प्रस्ताव रख सकता है कि अमुक वाद विवाद को समाप्त करके मतदान ले लिया जाय। यदि अध्यक्ष को यह विश्वास हो जाता है कि इस प्रकार का समर्थन प्रस्ताव को प्राप्त है और अल्पसख्यक वर्ग के अधिकारो का उससे कोई हनन भी नही होता है, तो वह प्रस्ताव पर मतदान करा सकता है। इस प्रकार इस साधारण प्रक्रिया से वाद विवाद का अन्त हो जाता है।

(2) विभागश अवरोधक (Closure by Compartment)—उपर्युक्त समापन विधि मे एक कमी थी कि प्रत्येक धारा के पश्चात अवरोधक लाना पडता था। इस दोष के निवारणार्थ विभागश अवरोधक की विधि निकाली गयी है। इसके अनुसार अनेक धाराओ के समूह के लिए एक ही अवरोधक पर्याप्त समझकर प्रस्तावित करा लिया जाता है। बार-बार इस आशय के सम्बन्ध मे प्रस्ताव रखने की आवश्यकता नही पडती। उदाहरण के लिए, जब इस प्रकार का कोई समापन प्रस्ताव रखा जाता है कि 1824 तक की धाराओ पर होने वाले वाद विवाद का अन्त किया जाय तब यह विभागश अवरोधक कहलाता है।

(3) कगारू अवरोधक (Kangaroo Closure)—वाद विवाद पर प्रभावशाली नियन्त्रण स्थापित करने की यह अधिक लोकप्रिय विधि है। इसका प्रयोग सशोधनो

के सम्बन्ध मे किया जाता है। जब किसी विधेयक के सम्बन्ध मे बहुत से संशोधन आ जाते हैं तो उनमे से समय बचाने की दृष्टि से महत्वपूर्ण संशोधन छाँट लिये जाते हैं और वाद-विवाद उन्ही तक सीमित रखा जाता है। बीच मे बहुत से संशोधनों को छोड दिया जाता है जो महत्वपूर्ण नही हैं। इसीलिए इसे वाद विवाद समापन की कंगारू विधि कहा जाता है। संशोधनों को स्वीकार अथवा अस्वीकार करने का अधिकार लोक सभा के अध्यक्ष को होता है। यह अधिकार साधन एवं उपाय समिति के अध्यक्ष को भी प्राप्त होता है।

(4) गिलोटिन समापन (Gulliotine Closure)—गिलोटिन का प्रयोग शीश काटने के लिए फ्रांसीसी क्रान्ति के समय पर्याप्त मात्रा म हुआ। समापन की इस विधि के अन्तर्गत विधयक की प्रत्येक धारा के सम्बन्ध में होने वाले वाद विवाद का समय निश्चित कर लिया जाता है और समय पूरा होते ही उस धारा के सम्बन्ध मे वाद विवाद को समाप्त कर दिया जाता है चाहे उस पर पूर्ण रूप मे विचार हुआ हो अथवा नही। इसी कारण समापन की इस विधि को गिलोटिन समापन कहा जाता है।

(5) समय सारणी समापन (Time Table Closure)—गिलोटिन पद्धति का एक सुन्दर विकल्प समय सारणी समापन है। समापन की इस व्यवस्था के अन्तर्गत विधेयक का प्रस्तावक स्वयं वाद विवाद का एक कार्यक्रम प्रस्तुत करता है। यदि सदन इस कार्यक्रम को स्वीकार कर लेता है तो विधेयक के सम्बन्ध म वाद विवाद का संचालन उसी ढग से होता है और उतना ही समय दिया जाता है जितना कि समय सारणी मे अंकित किया गया है।

(6) विभाजन अवरोधक (Closure by Division)—इस अवरोधक का प्रयोग विधेयक की प्रस्तावना के समय किया जाता है। विधेयक को प्रकाशनार्थ स्वीकार किया जाय अथवा न किया जाय इसका निर्णय सदन करता है। अध्यक्ष ध्वनि मतगणना से यह पता लगाने की चेष्टा करता है कि पक्ष तथा विपक्ष मे पलडा किसका भारी है। स्थिति स्पष्ट न होने पर वह सदन का विभाजन करा लेता है। वाद विवाद नियन्त्रण की इस प्रणाली को अन्त विभाजन द्वारा अवरोधक की प्रणाली कहते हैं।

लोक सभा का अध्यक्ष
(Speaker of the House of Commons)

गोडन ने अपनी पुस्तक *'Our Parliament'* मे लोक सभा के अध्यक्ष पद के महत्व पर दृष्टिपात करते हुए कहा है कि "लोक सभा मे अध्यक्ष का पद विश्व के अत्यधिक प्रतिष्ठित उत्तरदायी एवं सम्मानजनक पदों म से एक है।" (The speakership of the House of the Commons is the most honourable, dignified and onerous offices in the world) लोक सभा के अध्यक्ष का पद एक ऐतिहासिक पद है जिसके आविर्भाव के विषय मे निश्चयपूर्वक कुछ नही कहा जा सकता। 1336 में थॉमस हूगरफोर्ड प्रमाणित एवं वैधानिक रूप में लोक सभा के प्रथम अध्यक्ष थे। स्पीकर का कार्य मूल रूप म समन्वय तथा परिमार्जन है। आरम्भ से ही उसके पद की प्रकृति कम शासन की रही है। वह सदन का मूल प्रवक्ता होता है। वह लोक सभा का सदस्य होता है। सदन द्वारा उसका निर्वाचन सम्पन्न

होता है, यद्यपि वह अब परम्पराओं से बद्ध औपचारिकता मात्र है। वह सदन के वाद विवादों में सभापति पद ग्रहण करता है। इस पद का महत्व इसलिए भी है कि अध्यक्ष को निर्णायक के रूप में सदन में अधिकृत रूप से कहने का अधिकार होता है। बिना स्पीकर के सदन की कार्यवाही नहीं हो सकती। अध्यक्ष फिट्जराय (Fitzroy) की मृत्यु पर समस्त सदन उठ खड़ा हुआ और अधिवेशन उस समय तक पुनः आरम्भ नहीं हो सका जिस समय तक कि नये अध्यक्ष का निर्वाचन नहीं हो गया, यद्यपि इंगलैण्ड को युद्ध के बादल घेरे हुए थे। स्पीकर के पद का महत्व इसलिए भी बढ़ जाता है क्योंकि इंगलैण्ड का संविधान परम्पराओं पर अवलम्बित अलिखित संविधान है, जिसकी सफलता बहुत कुछ राजनीतिक दलों की नैतिकता तथा स्वशासन पर अवलम्बित है। स्पीकर को £ 10 000 वार्षिक वेतन मिलता है। यह कर रहित होता है। अवकाश प्राप्त करने पर स्पीकर को लॉर्ड सभा का सदस्य बना दिया जाता है। वैस्ट मिनिस्टर भवन में ही उसका निवास है। राष्ट्र में प्राथमिकता की दृष्टि से उसका नाम तुरन्त ही कैंटरबरी के आर्कबिशप के बाद तथा प्रधानमन्त्री से पहले नहीं आता। अवकाश ग्रहण करने पर स्पीकर को पेंशन के रूप में 400 पौण्ड मिलते हैं। स्पीकर जब सदन में प्रवेश करता है तो उसके अभिवादन के लिए सब लोग खड़े हो जाते हैं और उसके संकेत पर अपना स्थान ग्रहण करते हैं। लोक सभा के हितों के संरक्षण का उस पर उत्तरदायित्व होता है। सर टॉमस मूर (Thomas More) को हनरी अष्टम के समय में राजाज्ञा का उल्लंघन करने पर कुर्सी से बांध दिया गया और उसे बहुत से कष्ट सहन पड़े। 'अध्यक्ष सम्राट तथा संसद के मध्य संघर्ष की एक ओजस्वी कड़ी है।' 18वीं शताब्दी तक वह प्रधानमन्त्री पद के लिए अग्रिम कदम माना जाता रहा।

अध्यक्ष की निष्पक्षता (Impartiality of the Speaker)

ब्रिटिश लोक सभा के अध्यक्ष की निष्पक्षता सुविख्यात है। वह सर्वदा ही दलीय भावना से ऊपर रहता है। अध्यक्ष क्लिफटन ब्राउन ने एक बार कहा था कि "अध्यक्ष के रूप में मैं न तो सरकार का आदमी हूँ और न विरोधी दल का। मैं लोक सभा का आदमी हूं और सबसे पहले पीछे बैठने वालों का।" रॉबर्ट ब्राइस (Bryce) के शब्दों में, "अध्यक्ष राजनीति से संन्यास ले लेता है।" अध्यक्ष की निष्पक्षता को दृष्टि में रखकर ही प्रायः यह कहा जाता है 'एक बार अध्यक्ष, सदैव अध्यक्ष' (Once a speaker always a speaker)। वह वास्तव में ब्रिटिश सम्राट से जीती हुई सार्वभौमिकता का प्रतीक है। अध्यक्ष की निष्पक्षता निम्नलिखित तथ्यों से प्रमाणित होती है

(1) लोक सभा का अध्यक्ष सम्पूर्ण संसदीय अवधि के लिए निर्वाचित होता है। 1958 तक फ्रांस का स्पीकर केवल एक सत्र के लिए निर्वाचित होता था, उसके अन्त में उसकी योग्यताओं एवं कार्यकुशलताओं के आधार पर अगले सत्र के लिए पुनः नियुक्त किया जाता था। किन्तु अब फ्रांस ने भी इसी ब्रिटिश पद्धति को अपना लिया है।

(2) स्पीकर जिस समय तक चाहे अपने पद पर आसीन रह सकता है, यह परम्परा रही है। नवीन लोक सभा भी प्रायः पुराने स्पीकर का ही अनुमोदन करती

है। इससे यह पूर्णत प्रमाणित होता है कि अध्यक्ष कितना निष्पक्ष रूप से व्यवहार करता है। ऑनस्लो (Onslow) 44 वर्ष तक लोक सभा के अध्यक्ष बने रहे, दस से लेकर पन्द्रह वर्ष तक की अवधि के लिए स्पीकर बना रहना तो साधारण बात है पद की दीर्घावधि अन्य सदस्यों की अपेक्षा एक शक्तिशाली स्थिति में रखती है।

(3) अध्यक्ष पद के लिए लोक सभा वैकल्पिक उम्मीदवारों के नाम प्रस्तावित कर सकती है किन्तु 1839 से यह परम्परा रही है कि प्रमुख दल एकमत होकर किसी ऐसे व्यक्ति का नाम प्रस्तावित करते हैं जो निर्विरोध निर्वाचित किया जा सके। वे प्राय किसी पुराने मन्त्री आदि का नाम प्रस्तावित नहीं करते जिसके सम्बन्ध में विवाद उठ सकता हो।

(4) बहुधा जिस निर्वाचन क्षेत्र से स्पीकर निर्वाचित होता रहता है वहाँ से परम्परानुसार अन्य राजनीतिक दल अपने उम्मीदवार खड़े नहीं करते। 1714 से लेकर अब तक बहुत ही कम ऐसे अवसर आये हैं जबकि स्पीकर के मुकाबले अन्य राजनीतिक दलों ने अपने उम्मीदवार खड़े किये हों। 1935 में श्रमिक दल ने इस परम्परा को तोड़ने का असफल प्रयत्न किया था।

(5) अध्यक्ष पद ग्रहण करने पर स्पीकर सब राजनीतिक दलों से अपने सम्बन्ध विच्छेद कर लेता है। वह किसी राजनीतिक क्लब तक का सदस्य नहीं रहता। वह अपने शरीर पर किसी भी राजनीतिक दल का कोई चिह्न धारण नहीं करता।

(6) अध्यक्ष के पास निर्णायक मत होता है वैसे शायद ही कभी इसके प्रयोग की आवश्यकता हुई हो। ब्रिटिश राजनीतिक दलों का स्वस्थ सन्तुलन इसके लिए उत्तरदायी है। यदि इसकी आवश्यकता भी पड़े तो स्पीकर अपने निर्णायक मत का प्रयोग इस रूप में करता है जिससे शासन का परिवर्तन न हो।

(7) वह किसी भी वाद विवाद में भाग नहीं लेता।

(8) स्पीकर को यह आवश्यकता नहीं होती कि वह अपने निर्वाचन-क्षेत्र को मुट्ठी में रखे। उसके पड़ोसी सदस्य उसके निर्वाचन-क्षेत्र की देखभाल रखते हैं।

(9) सदन के कार्य सचालन में भी वह पूर्ण निश्चित एव निष्पक्ष भाव से कार्य करता है।

(10) 1917 के विधेयक ने धन विधेयकों के सम्बन्ध में उसके निर्णय को अन्तिम माना है जो उसकी निष्पक्षता का प्रतीक है।

अध्यक्ष के अधिकार एव कर्तव्य
(Powers and Functions)

अध्यक्ष के कार्यों को दो वर्गों में विभाजित किया जा सकता है—प्रमुख तथा प्रभावशाली। प्रमुख कार्य वे हैं जिनका सम्पादन वह नित्य प्रति के कार्यों हेतु सभापति के रूप में करता है। उदाहरण के लिए, वाद विवादों का सचालन एव भाषणों का नियमन। प्रभावशाली कार्यों का सम्बन्ध सदन की सामान्य कार्यविधि से है। अध्यक्ष के कार्य निम्न प्रकार हैं

(1) नियमों की व्याख्या (Interpretation of Rules)—सदन में नियमों की व्याख्या अध्यक्ष द्वारा की जाती है। उसका निर्णय अन्तिम होता है। अन्य समान

अवसरो पर उसके निणयो को न्यायालयो के सदश बतौर नजीर प्रस्तुत किया जाता है। एक बार तो उत्पन्न परिस्थितियो मे उसके द्वारा दिये गये निणयो का अनुपालन होगा ही, चाहे बाद मे सदन के प्रस्ताव द्वारा उसमे परिवतन ही क्यो न हो जाय।

(2) **भाषणों की व्यवस्था** (Arrangement of Speeches)—यह अध्यक्ष का बहुत ही महत्वपूण काय है। वाद विवाद का स्वरूप क्या होगा और उसमे कौन-से वक्ता भाग लेंगे, इसका निश्चय स्पीकर करता है। कौन-से वक्ता को भाषण मे प्राथमिकता दी जाय, इसका निणय भी अध्यक्ष द्वारा किया जाता है। अध्यक्ष का यह कतव्य है कि वह इस बात को सावधानी से ध्यान मे रखे कि अल्पसख्यक प्रतिनिधियो को न्यायिक अनुपात मे भाषण करने का अधिकार मिला है अथवा नही। इससे वक्तृता का स्तर बहुत ऊँचा बन पडता है।

(3) **सदन मे सुव्यवस्था बनाये रखना** (Maintenance of order in the House)—किसी भी ससदीय व्यवस्था का कुशल सचालन सदन की सुव्यवस्था पर अवलम्बित है। सदन मे अनुशासन बनाये रखना अध्यक्ष का मूल उत्तरदायित्व है। इसके लिए उसे सदस्यो के व्यवहार असससदीय भाषा तथा अप्रासगिक बातो पर नियन्त्रण रखना पडता है। जब सदन का कोई सदस्य उद्दण्डता का व्यवहार करता है अध्यक्ष के आदेशो की अवहेलना करता है तब अध्यक्ष उस सदस्य को निष्कासन का आदेश देता है। यदि सदस्य इस पर भी अपने व्यवहार म परिवतन नही करता तथा अध्यक्ष के आदेश की परवाह नही करता तो उस स्थिति मे अध्यक्ष सारजन्ट एट आम्स को उसे सदन से बाहर निकालने का आदेश देता है। अध्यक्ष अथवा अन्य किसी सदस्य के इस प्रस्ताव पर कि उस सदस्य को शेष ससदीय कार्यावधि के लिए निलम्बित कर दिया जाय, सदन विचार करता है। अध्यक्ष दुव्यवहार करने वाले सदस्य को पूण एक सत्र के लिए निलम्बित कर सकता है। अत सदन म व्यवस्था बनाये रखना अध्यक्ष का कतव्य है।

(4) **वाद विवाद समापन का निणय** (Decision to Wind up the Debate)—वाद विवाद को समाप्त करने के लिए कोई भी सदस्य प्रस्ताव ला सकता है। यह अध्यक्ष के ऊपर निभर है कि वह प्रस्ताव को स्वीकार करे अथवा अस्वीकार। अध्यक्ष को इस दिशा मे कोई भी निणय करने से पूव यह देखना पडता है कि सदन मे अल्प सख्यको को अपने विचार व्यक्त करने के पूण अवसर प्राप्त हो चुके हैं अथवा नही। जब तक अध्यक्ष पूणरूप से सन्तुष्ट नही हो जाता वह आज्ञा नही देता।

(5) **प्रश्न अथवा सशोधन का चयन** (Selection of Question or amendment)—प्रश्नो तथा सशोधनो के चयन के विषय मे अध्यक्ष को पूण स्वतन्त्रता है। किसी भी विधेयक के सम्बन्ध मे बहुत से सशोधनो की प्रशस्ति की जाती है। वे सभी महत्वपूण नही होते। समयावधि को ध्यान मे रखते हुए अध्यक्ष ही इस बात का निणय करता है कि कौन से सशोधनो को अधिक महत्वपूण समझकर स्वीकार किया जाय। इसी प्रकार प्रश्नो का चयन भी अध्यक्ष के द्वारा होता है। सदन मे बहुत-से प्रश्न पूछे जाते हैं। इसका निणय सदन का अध्यक्ष ही करता है

कि कौन सा प्रश्न पूछने योग्य है अथवा नही। अध्यक्ष का निणय व्यावहारिक रूप से गुणकारी सिद्ध हुआ है।

(6) सदन का प्रवक्ता (Advocate of the House)—सदन की गरिमा, सदस्यो के विशेषाधिकार, मान मर्यादा एव प्रतिष्ठा बनाये रखने म अध्यक्ष का बहुत बडा उत्तरदायित्व है। सदन के अधिवक्ता के रूप म वह सम्राट और उसके मध्य एक कडी के रूप म काय करता है। वित्त विधेयको की लॉड सभा मे प्रस्तुति अध्यक्ष द्वारा ही की जाती है। सम्राट के पास नि दा अथवा ध यवाद प्रस्ताव आदि उसी के द्वारा प्रेषित किय जात हैं।

(7) धन विधेयका का प्रमाणीकरण (Certification of Money Bills)—1911 के अ तगत अध्यक्ष को यह अधिकार दिया गया है। कोई विधेयक धन-विधेयक है अथवा नही इसे अध्यक्ष प्रमाणित करता है। उसका निणय अंतिम होता है। किसी भी सावजनिक विधेयक के सम्ब ध मे तत्काल ही वाद विवाद हो इसका एकमात्र निणय अध्यक्ष पर है। स्थानापण प्रस्तावा पर स्वीकृति अध्यक्ष देता है।

अध्यक्ष ही इस बात का निणय करता है कि सदन की बठक कब बुलायी जाय और उसका सत्रा त कब हो। इस विषय मे वह प्रधानम त्री का परामश लेता है। लोक सभा मे कोई स्थान जब रिक्त हो जाता है तो उसके सम्ब ध मे अध्यक्ष ही आज्ञप्ति निकालता है। किसी भी सदस्य के गिरफ्तार होने की स्थिति मे समादेश का प्रसारण अध्यक्ष करता है। जब कोई म त्री सदन मे पूछ गये प्रश्न के उत्तर को टालने की तथा सूचना न देने की कोशिश करता है और जिसे स्पीकर सावजनिक हित मे समझता है, उसे निकलवाने के लिए वह म त्री विशेष को बाध्य कर सकता है। कि तु उक्त शक्तियों का प्रयोग अध्यक्ष बहुत ही सावधानी के साथ करता है जिससे उसकी निष्पक्षता तथा पद की प्रतिष्ठा पर किसी भी प्रकार की आच न आने पाये। स्पीकर पद के लिए कोई विशेष शक्षणिक योग्यता तथा असामा य बौद्धिक विलक्षणता की आवश्यकता नही है वरन मध्यम श्रेणी के ही व्यक्ति प्राय स्पीकर बनते रहे हैं। आवश्यकता है अपने काम म आस्था विश्वास तथा निष्पक्षता की। लॉड रोजबरी (Rosbery) के इस कथन मे एक चुभता हुआ सत्य है कि 'सब स्पीकर अच्छे स्पीकर बन जाते हैं' (All speakers become good speakers)। जब सदन एक समिति के रूप मे एकत्रित होता है तो उस समय उसका अध्यक्ष पद स्पीकर ग्रहण नही करता। डॉ जेनिंग्स (Jennings) के मत म स्पीकर जिस प्रतिष्ठा तथा शक्तियो को प्राप्त किये हुए होता है, उसका वणन शब्दो म नही किया जा सकता।

राजा का विरोधी दल
(His Majesty s Opposition)

महत्व (Importance)

विरोधी दल सरकार का अति आवश्यक अग है। ब्रिटेन म उसे सरकारी मा यता देकर यह प्रयास किया गया है कि सरकार की स्वस्थ आलोचना होती रहे जोकि लोकत त्र का मूल है। यही स्वशासन का आधार है। विरोधी पक्ष सदा वकल्पिक होती है। इसका एकमात्र आशय यह है कि निणय म बहुमत के मत का ही

मूल्य होगा किन्तु अल्पमत के पक्ष को भी सुना जाय। स्वस्थ लोकतन्त्र की स्थापना के लिए यह आवश्यक है कि जनता और उसके प्रतिनिधियो मे परस्पर समन्वय बना रहे। लोकमत के निर्माण मे विरोधी दलो का बहुत बडा हाथ होता है। वे नयी दिशा व नये विचार देते हैं। सत्ताधारी दल को यथार्थ मे झाँकना चाहिए और यथार्थ का निर्माण विरोधी पक्ष के सहयोग से होता है। विरोधी दल शासकीय नीतियो की आलोचना के द्वारा सरकार का पर्दाफाश करता है और उसे राष्ट्र के हित म उपयुक्त नीति अपनाने के लिए विवश करता है।

विपक्षी दल का उद्देश्य यह नही है कि रचनात्मक निर्माण से विमुख होकर ध्वसात्मक नीति का समर्थन करे। इसका उद्देश्य तो केवल आलोचना करना है, न कि गत्यवरोध उत्पन्न करना। जब सरकार किसी ऐसी नीति को लागू करती है जो कि राष्ट्र के व्यापक हित मे नही है तो उस समय विरोधी दल सत्ताधारी दल के कार्यों की आलोचना करके एक बहुत बडा काम करता है। यह आवश्यक नही है कि विरोधी दल सर्वदा विरोध करता रहे। कभी कभी वह ऐसे सुझाव भी देता है जिनको स्वीकार करने मे सत्ताधारी दल को कोई आपत्ति नही होती है। विरोधी दल सरकार की निरपेक्ष नीति पर एक बहुत बडा अकुश है। जब सरकार के विविध मन्त्रालय अपने विभाग के सम्बन्ध मे योजनाओ के लिए धन की माग करते हैं तो विरोधी दल को एक सुन्दर अवसर मिलता है। वह सरकार की आलोचना करके उसे अपदस्थ करने की कोशिश कर सकता है। विरोधी पक्ष के नेता को दो हजार पौण्ड वार्षिक वेतन मिलता है और अन्य मन्त्रियो की भाति उसे सुविधाएँ भी दी जाती हैं। विरोधी दल का नेता ही वकल्पिक प्रधानमन्त्री होता है। जब लोक सभा किसी समारोह की विशेष औपचारिकता का निर्वाह करती है तो उस समय विरोधी दल का नेता प्रधानमन्त्री के बगल मे खडा होता है। ब्रिटेन मे केवल दो ही राजनीतिक दल हैं। इससे विरोधी दल का महत्व और भी अधिक बढ जाता है। इगलण्ड मे विरोधी दल इतना शक्तिशाली होता रहता है कि सरलता से उसकी उपेक्षा नही हो पाती। यह सही कहा गया है कि प्रधानमन्त्री अपनी पत्नी की अपेक्षा विरोधी दल के नेता को अधिक अच्छी प्रकार स जानता है।

विपक्ष का सगठन (Organization of the Opposition)

शासक दल की भाति विपक्ष के पास भी अपने सचेतक (Whips) होते हैं। विपक्ष के पास भी छाया मन्त्रिमण्डल होता है जिसमे विरोधी दल के नेता का स्थान सर्वोच्च होता है। इसके सदस्यो के सुपुर्द पृथक् पृथक् कार्य होते हैं। विपक्षी दल इसी के कारण सत्ता ग्रहण करने के लिए सदैव तत्पर रहता है। सदन की समितियो म पक्ष तथा विपक्ष दोनो को ही सदस्यता के अवसर प्रदान किये जाते हैं। छाया मन्त्रिमण्डल को कार्यकारिणी समिति कहा जाता है। यदि श्रमिक दल शक्तिशाली नही होता तो वह विपक्ष का निर्माण करता है। इसकी सप्ताह मे कम से कम दो बठकें होती हैं। इसकी ससदीय कार्यकारिणी मे अध्यक्ष, उपाध्यक्ष, सचेतक तथा 12 अन्य सदस्य होते है। अध्यक्ष का प्रत्येक वर्ष पुन निर्वाचन होता है। यह आशा की जाती है कि वही भावी प्रधानमन्त्री होगा। कार्यकारिणी म 3 पीयर भी होते हैं।

जहाँ तक अनुदार दल का प्रश्न है उसके नेता की स्थिति बहुत ही अधिक

दृढ़ होती है। सामान्य निर्वाचनों में पराजित हो जाने पर भी यदि प्रधानमन्त्री पुनः लोक सभा का सदस्य निर्वाचित होकर आ जाता है तो स्वाभाविक रूप से वह विरोधी दल का नेता बनता है। श्रमिक दल की भाँति प्रत्येक वर्ष उसका पुनः निर्वाचन नहीं होता। अपने छाया मन्त्रिमण्डल के साथियों को चुनने के लिए वह स्वतन्त्र है। वह चाहे तो एक उपनेता की भी नियुक्ति कर सकता है। चर्चिल ने एन्थनी ईडन को उपनेता बनाया था तथा मैकमिलन ने बटलर को।

विपक्ष के कार्य (Functions of the Opposition)

(1) आलोचना (Criticism)—विरोधी दल का यह प्रमुख कार्य है। जेनिंग्स के शब्दों में संसद आलोचना कर सकती है वह नियन्त्रण नहीं कर सकती। "यदि संसद का प्रमुख कार्य आलोचना करना है तो विपक्ष उसका प्रमुख अंग है।" विपक्ष जनता की भावना को सत्तारूढ़ दल के समक्ष रखता है, मन्त्रियों से प्रश्न करता है, तथा सरकारी कार्यों की त्रुटियों पर प्रकाश डालता है। लोकमत के निर्माण में इसका विशेष हाथ है। विपक्ष निर्भीकता के साथ कार्य करता है।

(2) शासन की वैकल्पिक नीति का प्रचार (Alternative Government Policy)—विरोधी दल जनमत को अपने पक्ष में करने की सोचता है। सरकार की नीतियों की कमजोरियों को जनता के समक्ष रखता है, वर्तमान शासन को अयोग्य तथा असहनीय बताता है। शासकीय नीति के विपरीत अपनी नीति रखता है। इस प्रकार जनता के सामने दो विकल्प सर्वदा बने रहते हैं। 1945 के बाद अनुदारवादी दल की नीतियों का मतदाताओं ने समर्थन नहीं किया तथा चर्चिल शासन को अपदस्थ होना पड़ा। श्रमिक दल की नीतियों ने उन्हें अधिक प्रभावित किया। संसद में स्वयं का वाद विवाद निर्वाचन का अभ्यास है।

(3) शासकीय नीति को प्रभावित करता है (Influences administrative Policies)— सत्ताधारी दल विपक्ष की नब्ज पर हाथ रखता है, विपक्ष को आलोचना का कम से कम मौका मिले इसका प्रयत्न करता है। यह बात नहीं है कि विपक्ष की आलोचना का सत्ताधारी दल पर कोई प्रभाव नहीं होता, विपक्ष की आलोचना के प्रकाश में सत्ताधारी दल विविध प्रकार के प्रशासकीय संशोधन कर लेता है। सत्ताधारी दल सदैव इस बात के लिए सचेष्ट रहता है कि विपक्ष कहीं जनता पर हावी न हो जाय।

(4) लोकतन्त्र की सुरक्षा (Safeguard of Democracy) विपक्ष जनता को दीक्षित तो करता ही है साथ ही जनता की कठिनाइयों को शासन के समक्ष रखता है और उनमें वांछनीय परिवर्तन लाने के लिए प्रोत्साहित करता है। विपक्ष लोकतन्त्र की एक महान् शक्ति है। लोकतन्त्र आलोचना के आलोक में पनपता है, बौद्धिक विकास उसका लक्ष्य है। विपक्ष अधिनायकतन्त्र पर अंकुश है और उसके भयानक स्वरूप के विरुद्ध सुरक्षा भी। जेनिंग्स (Jennings) के शब्दों में, "जब तक विपक्ष विद्यमान है अधिनायकतन्त्र नहीं आ सकता। विपक्ष लोकतन्त्र का पैलेडियम है।

ब्रिटिश राजनीतिक व्यवस्था के सम्बन्ध में हम उस आक्षेप को स्वीकार नहीं कर सकते जो प्रायः राजनीतिक दलों के विरुद्ध लगाया जाता है कि वे विरोध केवल

विरोध के लिए ही करते हैं। वहाँ द्विदलीय व्यवस्था होने के कारण सत्ताधारी दल कभी भी इस बात का विस्मरण नही करता कि विरोधी पक्ष तथा उसकी नीतियाँ वैकल्पिक नीतियो तथा सरकार का निर्माण कर सकती हैं। व्यवस्था पर विपक्षी विचारधारा का व्यापक प्रभाव पडता है। ब्रिटेन मे बहुमत दल विरोधी दल को कभी कुचलने का प्रयत्न नही करता, स्पीकर के मनोनयन का विरोधी पक्ष सर्वदा समर्थन करता है। लोक सभा के दोनो पक्ष इस बात को मिलकर तय करते हैं कि किस विषय पर विचार किया जाय अथवा नही। किसी राष्ट्रीय सकट अथवा महत्वपूर्ण अन्तर्राष्ट्रीय प्रश्न के उत्पन्न होने पर प्रधानमन्त्री विपक्षी नताओ को अपने विश्वास मे लेता है। राष्ट्रीय हित को ध्यान मे रखत हुए 1945 मे निर्वाचन परिणामो की घोषणा होने से पूर्व चर्चिल ने श्रमिक दल के नेता लॉर्ड एटली को पोट्सडाम सम्मेलन मे भाग लेने के लिए आमन्त्रित किया था। राष्ट्रीय सकट के समय दोनो दल एक हो जाते हैं। 1939 मे जोजफ चैम्बरलेन के स्थान पर सर विन्सटन चर्चिल को प्रधानमन्त्री बनाया गया था। सदन म अध्यक्ष इस बात का ध्यान रखता है कि विपक्ष के सदस्यो को अपने विचार प्रकट करने का अधिक स अधिक समय मिलना चाहिए, विपक्षी दल के महत्व को प्रदर्शित करते हुए डा० जनिंग्स (Jennings) ने कहा है कि 'यह जानने के लिए कि अमुक जाति राजनीतिक दृष्टि से स्वतन्त्र है अथवा नही, केवल यह जान लेना आवश्यक है कि वहाँ विपक्ष है अथवा नही।" ("To find whether a people is politically free, it is necessary only to ask if there is an opposition)

लोक सभा के कार्य और कर्त्तव्य
(Powers & Functions of the House of the Commons)

(1) **व्यवस्थापन विषयक** (Legislative Powers)—कानून निर्माण की वास्तविक शक्ति लोक सभा मे है, वैसे धन विधेयक के अतिरिक्त अन्य सब विधेयक किसी भी सदन मे प्रस्तावित किये जा सकते हैं। किन्तु यह भी सत्य है कि महत्वपूर्ण एव विवादास्पद प्रकृति के विधेयक लोक सभा मे ही प्रस्तावित किये जाते हैं। साधारण श्रेणी के विधेयको को लार्ड सभा अधिक समय तक नही रोक सकती। वह अधिक से अधिक 1 वर्ष तक साधारण विधेयको को रोक सकती है। ससद को जब हम वैधानिक सप्रभु कहते हैं तो उससे हमारा आशय हाउस ऑफ कॉमन्स से ही होता है। साधारण तथा सवैधानिक दोनो प्रकार के विषयो पर कानून बनाने का अधिकार लोक सभा को प्राप्त है। इसका व्यवस्थापन क्षेत्र अति व्यापक है। इसके द्वारा निर्मित नियमो के पुनरावलोकन की व्यवस्था नही है इसमे कामन्स सभा का स्तर ऊँचा ही उठा है।

लोक सभा की व्यवस्थापन सम्बन्धी उपर्युक्त शक्तियो के सम्बन्ध मे जो कुछ भी कहा गया है उसमे सिद्धान्त अधिक तथा यथार्थ कम है। व्यवस्थापन का सारा काम मन्त्रिमण्डल करता है। महत्वपूर्ण सार्वजनिक मन्त्रिमण्डल विधेयक मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं। प्रत्यायोजित विधान के कारण लोक सभा की व्यवस्थापन शक्ति दिन प्रतिदिन क्षीण होती जा रही है, किन्तु मन्त्रिमण्डल लोक सभा के ऊपर

तभी तक स्थायी रह सकता है जब तक कि उसका बहुमत रहता है। व्यक्तिगत विधेयक व ही सफल हो सकते हैं जिन्हें मन्त्रिमण्डल का समर्थन प्राप्त हो।

(2) कार्यपालिका पर नियन्त्रण (Control over Executive)—मन्त्रिमण्डल के ऊपर नियन्त्रण स्थापित करना लोक सभा के जटिल एवं प्रमुख कार्यों में से एक है। मन्त्रिमण्डलीय शासन प्रणाली का मूल है उत्तरदायी शासन। लोक सभा इस उत्तरदायित्व को कई साधनों के माध्यम से स्थापित करने में सफल हो जाती है। इनमें से एक साधन है प्रश्न पूछना। लोक सभा के सदस्य मन्त्रिमण्डल के सदस्यों से प्रश्न तथा पूरक प्रश्न पूछकर शासकीय नीति का स्पष्टीकरण कराते हैं। स्थगन प्रस्ताव (Adjournment Motion) रखकर सरकार के कार्यों पर प्रकाश डालने का प्रयत्न किया जाता है। इसी प्रकार से लोक सभा अविश्वास प्रस्ताव (Non Confidence Motion) के द्वारा कार्यपालिका पर नियन्त्रण स्थापित करती है उसे त्यागपत्र देने के लिए विवश कर सकती है। निन्दा प्रस्ताव द्वारा भी सरकार की नीतियों की आलोचना कर सकती है। ध्यानाकर्षण प्रस्ताव (Call Attention Motion) द्वारा भी प्रशासकीय तन्त्र पर नियन्त्रण स्थापित करती है।

(3) वित्तीय अधिकार (Financial Powers)—राष्ट्रीय वित्त पर लोक सभा का पूर्ण नियन्त्रण है वार्षिक आय तथा व्यय का बजट लोक सभा की स्वीकृति हेतु मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तुत किया जाता है। बिना लोक सभा की स्वीकृति के कोई नवीन कर नहीं लगाया जा सकता तथा किसी वर्तमान कर को समाप्त नहीं किया जा सकता। प्रत्येक विभाग को धन विषयक अभियाचकाओं को लेकर सदन के समक्ष प्रस्तुत होना पड़ता है कटौती प्रस्ताव का प्रयोग करके लोक सभा उस विभाग के क्रिया कलापों पर प्रकाश डालती है। पूरक मांगों की स्वीकृति भी लोक सभा देता है। इसके अतिरिक्त वित्त विधेयक (Finance Bill) पर भी लोक सभा को अवसर प्राप्त होता है कि शासकीय नीतियों की आलोचना कर सके। लोक सभा व्यय पर पूर्ण नियन्त्रण रखती है। सदन की लोक लेखा समिति (Public Accounts Committee) यह देखती है कि धन स्वीकृत सिद्धान्तों के अनुकूल ही व्यय हो रहा है अथवा नहीं। अतः राष्ट्रीय वित्त पर लोक सभा का पूर्ण नियन्त्रण है।

(4) जनता की शिकायतों को दूर करना (Removal of Public Grievances)—आग तथा जिक न लोक सभा को राष्ट्र का दर्पण कहा है। विरोधी पक्ष को जनता की स्वतन्त्रता का रक्षक कहा गया है। लोक सभा ही एकमात्र ऐसा स्थान है जहाँ जनता की शिकायतों की सुनवाई की जा सकती है। कामन्स सभा विचार विमर्श के द्वारा उन तरीकों को खोज निकालती है जिनसे जनता की शिकायतें दूर की जा सकें। जनता पर जो अत्याचार किये जाते हैं वे सब सदन में रखे जाते हैं। सरकार का ध्यान इन घटनाओं की ओर आकर्षित किया जाता है। बर्क (Burke) के शब्दों में, 'लोक सभा की सामर्थ्य भावना एवं सार यह है कि वह राष्ट्र की सच्ची आवाज है।'

विधायी प्रक्रिया
(Legislative Procedure)

विश्व की अधिकांश व्यवस्थापिकाओं ने व्यवस्थापन प्रक्रिया के क्षेत्र में ब्रिटिश प्रणाली का ही अनुकरण किया है। विधि निर्माण संसद का प्रमुख कार्य है। विधि निर्माण की प्रक्रिया लोकतन्त्र में कार्यपालिका के अधिनायकत्व पर नियन्त्रण है। जटिलता को विधि निर्माण प्रक्रिया का गुण नहीं कहा जा सकता। यह सरल होनी चाहिए। विधि निर्माण की प्रक्रिया निश्चित करने से लोकमत को भी बल मिलता है। इसका रूप जितना वैज्ञानिक एवं व्यवस्थित होगा उतनी वह प्रभावशाली बन पड़ेगी। विधि निर्माण विशेष योग्यता का विषय है। विधायी प्रक्रिया पर संसद का सम्मान बहुत कुछ अवलम्बित है। ब्रिटेन में विधेयक निम्न प्रकार के होते हैं

(1) सार्वजनिक विधेयक (Public Bill)—सार्वजनिक प्रकार के विधेयक उन विधेयकों को कहा जाता है जिनका सम्बन्ध सम्पूर्ण देश से हो अथवा देश के अधिकांश भाग से हो। उदाहरण के लिए कर लगाने से सम्बन्धित विधेयक। सार्वजनिक विधेयक भी दो प्रकार के होते हैं

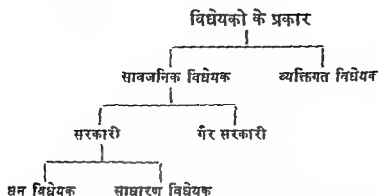
(क) व्यक्तिगत सदस्य द्वारा विधेयक (Private Members Bill)—जब कि सार्वजनिक प्रकार का कोई विधेयक सरकार द्वारा न रखा जाकर सदन में किसी अन्य संसद सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जाता है तब हम उसे निजी सदस्य द्वारा विधेयक कहते हैं। इस प्रकार के विधेयक बिना सरकार की सहायता के स्वीकृति की अन्तिम मंजिल तक नहीं पहुँच पाते। इनके स्वीकार अथवा अस्वीकार होने की दशा में मन्त्रिमण्डल की स्थिति पर कोई प्रभाव नहीं होता।

(ख) सार्वजनिक विधेयक (Public Bill)—जब सार्वजनिक विधेयक सरकार के किसी सदस्य द्वारा प्रस्तावित किये जाते हैं और जिनकी सफलता अथवा असफलता पर सरकार का अस्तित्व अवलम्बित है उन्हें सही रूप में सार्वजनिक विधेयक कहा जाता है। वैसे तो अब सार्वजनिक विधेयकों के भी दो भाग हैं

(i) धन विधेयक (Money Bill)—ये वे सार्वजनिक प्रकार के विधेयक होते हैं जो अर्थ से सम्बन्धित होते है और जो सदैव ही मन्त्रिमण्डल के किसी सदस्य द्वारा रखे जाते हैं। वे केवल लोक सभा में ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं। कोई विधेयक धन विधेयक है अथवा नहीं इसको प्रमाणित करने का एकमात्र अधिकार लोक सभा के अध्यक्ष को है।

(ii) साधारण विधेयक (Ordinary Bills)—ये किसी भी सदन में मन्त्रिमण्डल द्वारा प्रस्तावित किये जा सकते है।

(2) व्यक्तिगत विधेयक (Private Bill)—व्यक्तिगत विधेयक सार्वजनिक विधेयकों के विपरीत किसी नगरपालिका अथवा किसी वर्ग विशेष से सम्बन्धित होते हैं। किसी विशेष स्थान में सुधार लाने के लिए भी व्यक्तिगत विधेयक होते हैं। कहने का तात्पर्य यह है कि व्यक्तिगत विधेयक का सम्बन्ध सार्वजनिक हित से नहीं होता। ऐसे विधेयक जिस समय तक सत्ताधारी दल का समर्थन प्राप्त करने की स्थिति में नहीं होते उस समय तक हम उनके पारित होने की आशा नहीं करते।



व्यक्तिगत तथा सावजनिक विधेयको मे अन्तर (Distinction between Public Bill and Private Bill)—(1) सावजनिक विधेयक व्यापक होते हैं, उनका सम्बध अधिकाश क्षेत्र अथवा जनता से होता है। इसके विपरीत व्यक्तिगत विधेयक सकुचित होते है और उनका सम्बध भी अधिकाश जनता अथवा क्षेत्र से नही होता है।

(2) सावजनिक विधेयका म एक श्रेणी धन विधेयको की भी होती है और ऐसे विधेयक मन्त्रिमण्डल द्वारा ही प्रस्तावित किए जा सकते हैं, व्यक्तिगत विधेयक धन विधेयक नही होते।

(3) सावजनिक विधेयक एक सुसगठित प्रस्ताव के रूप मे रखे जाते हैं और व्यक्तिगत विधेयक प्राथना पत्रो (Petitions) के रूप म।

(4) व्यक्तिगत सदस्यो के विधेयक (Private Members Bill) तथा व्यक्तिगत विधेयक (Private Bill) एक नही है। व्यक्तिगत सदस्यो के विधेयक सावजनिक विधेयको की श्रेणी म आते हैं जबकि व्यक्तिगत विधेयक उस श्रेणी मे नहीं आते।

(5) सावजनिक विधेयक यदि सरकार द्वारा प्रस्तावित किया गया है तो उसकी स्वीकृति अथवा अस्वीकृति पर सरकार का भविष्य अवलम्बित रहता है किन्तु व्यक्तिगत विधेयको के सम्बध म यह बात सही नही है।

(6) सावजनिक विधेयको की प्रक्रिया भी व्यक्तिगत विधेयकों से भिन्न होती है।

सावजनिक विधेयक विषयक प्रक्रिया (Procedure on a Public Bill)

प्रथम सोपान (First Reading of the Bill)—विधेयक की प्रस्तुति (Introduction of the Bill) विधि निर्माण की प्रक्रिया म सवप्रथम सोपान विधेयक की प्रस्तुति है। यही विधेयक का प्रथम वाचन कहलाता है। विधेयको की प्रस्तुति से सम्बधित तीन तरीके हैं

(क) साधारण प्रस्तुति (Ordinary Presentation)—फाइनर ने विधेयक की प्रस्तुति की इस विधि की सराहना की है इसके अन्तगत प्रस्तुतकर्ता को सदन के समक्ष विधेयक की प्रस्तुति मे कोई भाषण नही देना पडता। प्रस्तावक उस बिल को जमा करा देता है। तत्पश्चात् वह स्वय अथवा सदन का लिपिक उसके शीषक को पढकर सुना देता है। अध्यक्ष सदन की राय जान लेता है कि उस विधेयक को स्वीकार किया जाय अथवा नहीं। यदि सदन उसे स्वीकार कर लेता है तो यह विधेयक का

प्रथम वाचन (First Reading) समझा जाता है। इसी के साथ उसे छपवाने की अनुमति भी मिल जाती है।

(ख) दस मिनट का नियम (Ten minutes rule)—महत्वपूर्ण एव विवादास्पद विधेयको के सम्बन्ध मे इस नियम का प्रयोग किया जाता है। प्रस्तावक तथा विपक्ष के एक सदस्य को विधेयक के उद्देश्य तथा क्षेत्र के विषय मे बोलने को कहा जाता है। सक्षेप मे थोडे समय मे ही प्रकाश डालने के बाद सदन के सामने यह प्रस्ताव रखा जाता है कि अमुक विधेयक को स्वीकार कर लिया जाय, स्वीकृत हो जाने पर विधेयक का प्रथम वाचन समाप्त समझा जाता है।

(ग) लम्बे भाषण का नियम (Rule of Long Speech)—विधेयक की प्रस्तुति की इस विधि म काफी समय लगता है और इसीलिए इसका प्रयोग कम किया जाता है। इसके अन्तगत प्रस्तावक तथा विपक्ष के सदस्य लम्बे चौडे भाषण करते हैं। प्रस्तावक प्रशसा करता है और आलोचक अवहेलना। एक पक्ष स्वीकार करने की बात कहता है, तो दूसरा पक्ष अस्वीकार करने की। स्वीकार होने पर विधेयक का प्रथम वाचन समाप्त समझा जाता है।

द्वितीय वाचन (Second Reading of the Bill)—फाइनर (Finer) ने ठीक ही कहा है कि द्वितीय वाचन विधेयक का परीक्षण होता है। विधेयक के जीवन मे यह सबसे अधिक विस्मयोत्पादक महत्वपूण एव कष्टमय होता है। इस स्तर पर पक्ष तथा विपक्ष दोनो की ओर से विधेयक के उद्देश्य क्षेत्र एव प्रभाव के सम्बन्ध मे लम्बे चौडे भाषण होते हैं। विपक्षी दल को आलोचना का पूरा-पूरा अवसर मिलता है। वाद विवाद की तिथि पहले से ही निश्चित कर ली जाती है। निश्चित तिथि को प्रस्तावक विधेयक के द्वितीय वाचन की अनुमति सदन से माँगता है। द्वितीय वाचन के समय विधेयक के प्रत्यक पहलू पर प्रकाश डाला जाता है। यदि विधेयक अस्वीकार कर दिया जाता है तो मन्त्रिमण्डल का अस्तित्व खतरे मे पड जाता है। वस्तुस्थिति को देखकर सरकार भी विधयक को वापिस ल लेती है। 1936 मे इसी प्रकार कायले की खानो के राष्ट्रीयकरण सम्ब धी विधेयक का विपक्ष के कठोर विरोध के कारण वापस ले लिया गया था। द्वितीय वाचन की समाप्ति के लिए प्राय दो तरीके काम मे लाये जाते हैं—पहली विधि वह है जब यह प्रस्ताव रख दिया जाता है कि विधेयक दोषपूर्ण है इस कारण उसे कानून न बनाया जाय। दूसरी विधि के अनुसार जब प्रस्तावक विधेयक को रखे कि उसका द्वितीय वाचन करा लिया जाय तब विरोधी पक्ष उसमे ऐसा कोई सशोधन रख द जिस पर सत्र के अन्त तक ही पूरा विचार न हो सके। उस स्थिति मे विधेयक मर जाता है। यदि गर सरकारी विधेयको को सत्ताधारी दल का समथन नही मिलता तो वे द्वितीय वाचन के ही समय समाप्त हो जाते हैं। यदि विधेयक द्वितीय वाचन पर स्वीकार कर लिया जाता है तो उसे फिर समिति के पास सगठन तथा अन्य बातो की पूर्ति के लिए भेज दिया जाता है।

समिति स्तर (Committee Stage)—विधेयको का किसी न किसी समिति के पास भेजा जाता है। यदि वह वित्त विधेयक है तो सम्पूण सदन की समिति के पास भेजा जाता है। अन्य श्रेणी के विधेयको को किसी न किसी स्थायी समिति के पास भेजा जाता है। विधेयको को कभी कभी किसी प्रवर अथवा विशिष्ट समिति

के पास भेजा जाता है। विधेयक के जीवन मे समिति स्तर का महत्व भी कम नही होता। समिति मे ससद के दोनो पक्षो के सदस्य होते हैं। वे बडे ध्यान से विधेयक के अग प्रत्यग का अवलोकन करते हैं और आवश्यक सशोधन प्रस्तावित करते हैं। विधेयको की उपयोगिता की दृष्टि से काट छाँट भी करते हैं। बिल के शब्द शब्द पर विचार विमर्श किया जाता है। समिति मे नियमो की कठोरता नही होती। कोई भी सदस्य अपने विचार कितने ही समय तक व्यक्त कर सकता है। लोक सभा का अध्यक्ष समिति का अध्यक्ष नही होता। समिति विधेयक को सदन को लौटाते समय उसमें अपने सशोधन प्रस्तावित कर सकती है। यह सदन की इच्छा पर है कि वह उन्हे मान अथवा नही। फाइनर (Finer) के शब्दो मे, ' समिति म सरकार वास्तविक काय करन के लिए प्रस्तुत रहती है। सशोधनो को स्वीकार करके विधेयकों को अच्छा बनाती है।"

प्रतिवेदन स्तर (Report Stage)—प्रत्येक समिति अपने प्रतिवेदन के साथ विधेयक को पुन सदन के पास लौटा देती है। इस प्रतिवेदन मे सशोधन प्रस्तावित किये जा सकते हैं। प्रतिवेदन पर भी वाद विवाद होता है, कि तु सम्पूर्ण सदन समिति के पश्चात् यह स्तर केवल एक औपचारिकता मात्र है। यह सदन की इच्छा पर है कि प्रतिवेदन मे प्रस्तुत सुझावो को वह स्वीकार कर अथवा अस्वीकार। इस स्तर पर पहुचने के पश्चात विधेयक तृतीय वाचन के लिए तयार हो जाता है। इस स्तर पर मतदान नही होता। विधेयक को अस्वीकार करने का प्रश्न ही नही उठता।

तृतीय वाचन (Third Reading of the Bill)—विधेयक के सिद्धान्त, प्रभाव तथा क्षेत्र को लेकर द्वितीय वाचन के सदश तृतीय वाचन पर भी वाद विवाद होता है किन्तु कम विधेयक के सम्ब ध मे वाक्य प्रति वाक्य, शब्द प्रति शब्द विचार नही होता, वाद विवाद केवल विधेयक के व्यापक उद्देश्यो तक ही सीमित रहता है। विधेयक के लाभ तथा हानियों पर विशेष ध्यान दिया जाता है। विधेयक को अन्तिम रूप से स्वीकृति के लिए सदन के समक्ष प्रस्तुत किया जाता है। विधेयक के प्रत्येक भाग तथा अनुभाग को सदन की स्वीकृति के लिए रखा जाता है। मतदान इसी स्तर पर होता है। तृतीय वाचन के सम्बन्ध मे फाइनर (Finer) ने लिखा है कि "इसम द्वितीय वाचन की भाँति सम्पूण विधेयक पर राजनीतिक विवाद होता है। यह एक राजनीतिक प्रदशन होता है'।

(The third reading like the second, a political debate on the whole Bill The third reading is a political mustering)

तृतीय वाचन के उपरान्त विधेयक द्वितीय सदन को स्वीकृति के लिए प्रेषित कर दिया जाता है। लॉड सभा की स्वीकृति के पश्चात् विधेयक को राजा की स्वीकृति के लिए भेजा जाता है जो कि एक औपचारिकता मात्र है। यदि द्वितीय सदन विधेयक को अस्वीकार कर देता है तो वह पुन विचाराथ लोक सभा के पास भेज दिया जाता है। यदि लोक सभा उन सशोधनो को स्वीकार कर लेती है जोकि लॉर्ड सभा ने रखे हैं तो कोई परेशानी उत्पन्न नही होती। दिक्कत उस समय होती है जब लोक सभा सशोधनो को अस्वीकार कर द तथा दोनों सदनों म गत्यावरोध उत्पन्न हो जाय इस गत्यावरोध को मिटाने के दो तरीके हैं—प्रथम यह कि दोनो सदनो म से कुछ प्रतिनिधि लिए जाते हैं जोकि वहाँ की शब्दावली म प्रबन्धक (Managers)

कहे जाते हैं, वे इस सघप को समाप्त कराने की कोशिश करते हैं। इनमे लोक सभा के सदस्यो की सख्या दुगुनी होती है। दूसरी विधि के अनुसार 1911 तथा 1949 के ससदीय विधेयको की धाराओ का प्रयोग किया जाता है जिसके अनुसार लॉड सभा मे 1 वप से अधिक विधेयक को नही रोका जा सकता है। राजा की स्वीकृति मिल जाने पर विधेयक कानून बन जाता है और उसे सविधि पुस्तिका (Statute Book) मे सम्मिलित कर दिया जाता है।

व्यक्तिगत विधेयको के सम्बन्ध मे प्रक्रिया (Procedure on a Private Bill)

व्यक्तिगत विधेयको की प्रकृति एव स्वरूप के विषय मे पहले ही प्रकाश डाला जा चुका है। व सावजनिक विधेयको स भिन्न होत हैं। अत स्वाभाविक रूप से उनकी विधि निर्माण प्रक्रिया भी भिन्न होनी चाहिए। व्यक्तिगत विधेयक प्राय स्थानीय सस्थाओं के सम्बन्ध मे होते हैं और इनका लक्ष्य भी व्यापक नही होता। असावजनिक प्रकार के व्यक्तिगत विधेयक की प्रस्तुति किसी भी सदन मे बाह्य व्यक्तियो अथवा सस्थाओ के द्वारा की जाती है। व्यक्तिगत विधेयक प्राथना पत्रो के रूप मे भेजे जाते हैं। इसका अथ यह है कि प्रत्येक व्यक्तिगत विधेयक के मसविदे के साथ एक प्राथना पत्र (Petition) भी सलग्न होना चाहिए। प्राथना पत्र को प्रेषित करने से पूव उन व्यक्तियो को भी सूचित करना पडता है जिनके हित उससे प्रभावित होत हो। सूचना की एक प्रतिलिपि उस सरकारी विभाग का भेजनी पडती है जिससे कि वह सम्बधित है। जब यह कायवाही पूण हो चुकती है उसके पचात ही व्यक्तिगत विधयक पर विचार किया जाता है। विधेयक की प्रस्तुति का शुल्क प्रार्थी को राजकोष म जमा कराना पडता है। इसके बाद व्यक्तिगत विधेयक की अन्य सोपाने आती हैं।

विधेयको का परीक्षण (Examination of Petitions)—सवप्रथम विधेयक का परीक्षण होता है। उसके विविध पहलुओ पर विचार किया जाता है। विशेषत इस बात पर ध्यान दिया जाता है कि अमुक विधेयक नियमानुसार है अथवा नही। परीक्षक लोक सभा तथा लॉड सभा से लिये जाते हैं। जब परीक्षक यह प्रमाणित कर देते हैं कि विधेयक नियमानुसार है तब उसे ससद के किसी भी सदन मे प्रस्तावित कर दिया जाता है। यह विधेयक का प्रथम वाचन (First Reading) समझा जाता है।

द्वितीय वाचन (Second Reading)—इस स्तर पर विधेयक के उद्देश्यो पर व्यापक रूप से विचार किया जाता है। यदि विधेयक निर्विरोध स्वीकार कर लिया जाता है तो उसे निर्विरोध विधेयको की समिति (Committee of Unopposed Bills) के पास भेजा जाता है जो उसकी धाराओ पर विचार करके अपने प्रतिवेदन सहित वापस कर देती है। यदि विधेयक का विरोध हुआ है तो उसे व्यक्तिगत विधेयक समिति (Committee on Private Bills) के पास भेजा जाता है जो न्यायिक जाँच करके अपन प्रतिवेदन सहित विधेयक को वापस कर देती है। समिति वादी तथा प्रति वादी की बातो को सुनती है। यदि समिति यह समझती है कि विधयक अनुपयोगी है तो वह यही पर समाप्त हो जाता है। सदन के समक्ष पहुँचने के बाद विधयक का वाचन उसी रूप मे होता है जिस रूप म कि अन्य विधेयको का होता है। यदि विधेयक के पक्ष मे समिति का प्रतिवेदा है तो वह प्राय बिना वाद विवाद के ही सदन के द्वारा

स्वीकार कर लिया जाता है। समिति को वस्तुत यह भी देखना पड़ता है कि विधेयक किसी सरकारी नीति के विरुद्ध तो नही है।

व्यक्तिगत विधेयको के सम्बन्ध मे जिस प्रक्रिया का अनुगमन किया जाता है वह कुछ भिन्न अवश्य है कितु उससे सदन का काफी समय बच जाता है। ससद उसके सम्बन्ध मे तभी विचार करती है जब समिति व्यक्तिगत विधेयक के पक्ष में अपना प्रतिवेदन दे। अमेरिका तथा फ्रास मे विधयको मे इस प्रकार का विभेद देखने को नही मिलता। और देशो मे इसी कारण सरकारी विधेयको मे विधान मण्डल कम समय लगा पाते हैं और महत्वपूर्ण काम अधूरा रह जाता है। किन्तु इस व्यवस्था का सबसे बडा दोष यह है कि यह मॅहगी बहुत है। वकीलो को बडी बडी फीसें देनी पडती हैं तथा गवाहो के बुलाने पर काफी पैसा व्यय होता है।

वित्त विधेयक विषयक प्रक्रिया (Procedure over a Finance Bill)

जिस विधेयक का उद्देश्य कर लगाना तथा किसी वतमान कर को समाप्त करना हो उसे वित्त विधयक कहत हैं। वित्त विधयक केवल लोक सभा म ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं। विभागो के द्वारा धनराशि के लिए जो अभियाचनाएँ रखी जाती हैं उन्हें कम करने का अधिकार तो सदन को प्राप्त है किन्तु उन्हे बढाने का अधिकार उसे नही है। वित्त विधेयको को प्रस्तावित करने के लिए सम्राट की पूव अनुमति आवश्यक है। लोकसभा उन स्थितियो एव साधना पर विचार करती है जिनके माध्यम से राजस्व प्राप्त हो सकता है। लोकसभा प्रत्येक विभाग द्वारा अनुमानो का परीक्षण करती है और यह निश्चय करती है कि प्रत्येक विभाग पर कितना व्यय होगा। लोकसभा यह देखती है कि धन का व्यय लोकसभा के आदेशानुसार हुआ है अथवा नही। इस प्रकार लोक सभा का आय तथा व्यय के ब्यौरे (Budget) पर पूण अधिकार है। राजकोष पर जनता के प्रतिनिधियो का निय त्रण पूण है। वित्त विधेयक की प्रक्रिया मे निम्नलिखित बाते विशेष रूप से उल्लेखनीय हैं

(1) लोकसभा मे सम्राज्ञी की पूव अनुमति से विधेयक लोकसभा मे प्रस्तावित किये जाते हैं। यह विधेयक का प्रथम वाचन होता है जबकि वह सदन मे प्रस्तुत कर दिया जाता है। बजट प्रस्तावित करने के लिये लोक सभा का बजट अधिवेशन होता है।

(2) दूसरे सोपान पर वित्त विधेयक के सिद्धान्तो प्रभाव एव क्षेत्र पर वाद विवाद होता है। यह उसका द्वितीय वाचन है। इसके पश्चात् धन विधेयक को समस्त सदन की समिति (Committee of the Whole House) को समर्पित कर दिया जाता है। समिति को विधेयक उसी समय समर्पित किया जाता है जबकि द्वितीय वाचन के स्तर पर उसके ऊपर पर्याप्त विचार समाप्त हो चुकता है। जब सम्पूण सदन की समिति विधेयक के व्यय पर विचार करती है, तो वह सम्भरण समिति (Committee of Supply) कहलाती है। जब यह विधेयक के अन्तगत धन की व्यवस्था के लिए साधनों पर विचार करती है, तो इसे साधन समिति (Committee of Ways and Means) कहा जाता है।

सावजनिक विधेयको के सम्बन्ध मे जिस प्रक्रिया का प्रयोग किया जाता है उसी प्रक्रिया का प्रयोग धन विधेयक मे भी किया जाता है अर्थात उसका भी तृतीय

वाचन सावजनिक विधेयको की ही भांति किया जाता है। इसके पश्चात् वित्त विधयक को लॉर्ड सभा के पास भेज दिया जाता है। लॉर्ड सभा उसे 1 माह से अधिक नही रोक सकती। यह अवधि समाप्त होने पर धन विधेयक स्वत ही कानून बन जाता है। रानी के हस्ताक्षर केवल एक औपचारिकता है। वित्त व्यवस्था भी अन्य विधेयको की भांति मन्त्रिमण्डल के नियन्त्रण म सगठित की जाती है। ब्रिटिश विधि निर्माण प्रक्रिया विश्व म आदश समझी जाती है।

अस्थायी आदेश (Provisional Orders)

व्यवस्थापन की जिन विधियो का उल्लेख ऊपर किया गया है उनमे एक न एक दोष अवश्य हैं। इन दोषो की पूर्ति करने की दृष्टि से अस्थायी आदेशो की व्यवस्था की गई है। व्यक्तिगत विधेयक ससद का काफी समय खा जाते हैं। सावजनिक विधेयको म देर लगती है। इस व्यवस्था के अन्तगत प्रार्थी अपनी कठिनाई से सम्बन्धित शासकीय विभाग को प्राथना पत्र समर्पित करता है। विभाग उसके सम्बन्ध म छान बीन करने तथा उससे प्रभावित होने वाले पक्षो की बात सुनने के पश्चात निणय लते हैं और प्राथना को यदि वे उचित मानते हैं तो उसके सम्बन्ध मे प्रार्थी की कठिनाई को दूर करने के लिए अस्थायी आदेश प्रसारित करते हैं। इन अस्थायी आदेशो (Provisional Orders) से प्रार्थी को ससद की दीघगामी कायवाही का इन्तजार नही करना पड़ता। सावजनिक कार्यों के लिए भी इन आदेशो का प्रयोग किया जाता है। तत्पश्चात जब बहुत से अस्थायी आदेश एकत्रित हो जाते हैं तो उन्हें एक प्रमाणित विधेयक (Confirmation Bill) के रूप मे ससद के किसी एक सदन मे प्रस्तावित करके प्रथम तथा द्वितीय वाचनो की कायवाही करने के उपरान्त किसी एक समिति को समर्पित कर दिया जाता है। समिति के प्रतिवेदन के आने के पश्चात उसका तृतीय वाचन होता है और पारित होन के उपरान्त दूसरे सदन मे भेज दिया जाता है। बाद मे वह सम्राट की स्वीकृति प्राप्त करता है। अस्थायी आदेश 5 प्रकार के होते हैं

(1) कुछ आदेश ऐस होते हैं जिनके लिए ससद की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक नही है।

(2) कुछ आदश आरम्भ स ही प्रभावी होते हैं किन्तु उन पर बाद म ससदीय स्वीकृति लेना आवश्यक होता है।

(3) कुछ आदेशो को 40 दिन की अवधि पूण होने के अन्दर ही अन्दर ससद के समक्ष लाना आवश्यक होता है।

(4) कुछ आदेश उसी समय तक प्रभावी माने जाते हैं जब तक कि कोई बाहरी निकाय उन पर आपत्ति न करे।

(5) कुछ आदेश पूण रूप से अस्थायी होते हैं और वे उस समय तक प्रभावी नही बनते जब तक कि उन्हे प्रमाणित विधेयक का अग बनाकर उन पर ससदीय स्वीकृति प्राप्त नही कर ली जाती।

ब्रिटिश ससद मे समिति व्यवस्था
(Committee System in British Parliament)

इगलैण्ड मे समिति प्रणाली की व्यवस्था बहुत पुरानी है। 1882 मे प्रथम

बार इनका समुचित रूप से संगठन किया गया था। वैसे इनका प्रारम्भ रानी एलिजाबेथ के समय में ही हो चुका था। आज तो उनका महत्व विधान मण्डलों के जीवन में इतना महत्वपूर्ण एवं व्यापक हो गया है कि कोई भी संसदीय व्यवस्था, चाहे वह कितनी ही स्वस्थ क्यों न हो, इनकी अनुपस्थिति में जनता के प्रति अपने दायित्वों का निर्वाह करने में सफल नहीं हो सकती। समितियाँ इस तथ्य की प्रतीक हैं कि कम से कम समय में अधिक से अधिक काम हो। विधेयक का ये सूक्ष्म परीक्षण ही नहीं करतीं वरन उसे उपयोगी बनाती हैं। फाइनर (Finer) के शब्दों में, "समिति व्यवस्था का मूल उद्देश्य अन्य संस्थाओं और अन्य समयों के लिए कार्य हटाकर लोक सभा के कार्य भार की अधिकता को कम करना है।" आज के कानून निर्माण का कार्य अति प्राविधिकता को लिए हुए है जिसके लिए समितियों का रहना आवश्यक है। इससे न केवल समय की बचत होती है किन्तु साथ में स्वस्थ प्रकार की विधि का भी निर्माण होता है। इगलैण्ड में निम्नलिखित प्रकार की समितियाँ पायी जाती हैं

(1) समस्त सदन की समिति (Committee of the Whole House)—इस समिति में सदन के समस्त सदस्य सम्मिलित रहते हैं। जब सदन समिति के रूप में कार्य करता है तो उसमें कुछ अन्तर हो जाता है। समिति के रूप में जब सदन एकत्रित होता है तो अध्यक्ष अपना स्थान रिक्त कर देता है। समिति का अध्यक्ष उसके स्थान को ग्रहण कर लेता है। स्पीकर के पद का सम्मान चिह्न मेज के नीचे रख दिया जाता है। कार्यवाही के नियम शिथिल हो जाते हैं। प्रस्तावों का अनुमोदन करने की आवश्यकता नहीं होती, सदस्यों को बोलने की पूरी छूट मिल जाती है। उद्देश्यों के आधार पर सम्पूर्ण सदन की समिति के चार भाग किये जाते हैं (1) सम्पूर्ण सदन की साधारण समिति (2) वित्तीय विधेयक के सम्बन्ध में सम्पूर्ण सदन की समिति, (3) सप्लाई अथवा पूर्ति के सम्बन्ध में सम्पूर्ण सदन की समिति, (4) अर्थोपाय (Means) की सम्पूर्ण सदन की समिति। जब सम्पूर्ण समिति की बैठक समाप्त हो जाती है, तब वह सदन की बैठक में परिवर्तित हो जाती है। स्पीकर पुनः अपना स्थान ग्रहण कर लेता है। सम्पूर्ण सदन की समिति के सम्बन्ध में एक बात यह ध्यान रखने की है कि यह एक अस्थायी निकाय है जिसकी बैठक कभी भी आवश्यकता पड़ने पर आमन्त्रित की जा सकती है। सम्पूर्ण समिति की बैठकें बहुधा धन विधेयकों के सम्बन्ध में हुआ करती है।

(2) स्थायी समितियाँ (Standing Committees)—लोक सभा में इनकी संख्या पाँच है लार्ड सभा में केवल एक ही स्थायी समिति है। इगलैण्ड में इन समितियों को 'क', 'ख', 'ग' 'घ' के नाम से जाना जाता है। अमेरिका में इन्हें विषय से सम्बद्ध किया जाता है, जैसे कृषि-समिति शिक्षा समिति आदि। साधारण विधेयक का जब द्वितीय वाचन हो चुकता है तो उसे अध्यक्ष द्वारा किसी न किसी स्थायी समिति के पास प्रेषित कर दिया जाता है। स्कॉटलैण्ड से सम्बन्धित मामले स्काटिश समिति के पास भेज दिये जाते हैं। जिन विधेयकों में किसी नये सिद्धान्त की उत्पत्ति होती हो उन्हें किसी भी प्रवर समिति (Select Committee) के पास भेज दिया जाता है। यदि विधेयक महत्वपूर्ण है तो उसे सम्पूर्ण सदन की समिति के पास भेजा जाता है। प्रत्येक स्थायी समिति में 30 से लेकर 50 तक सदस्य होते हैं। इनके अलावा प्रत्येक

समिति मे 15 से लेकर 20 तक विशेषज्ञ भी रखे जाते हैं। इन सदस्यो की नियुक्ति एक चयन समिति (Committee of Selection) के द्वारा सम्पन्न होती है। इस प्रकार की चयन समिति का गठन सदन प्रारम्भ मे ही कर लेता है। इसमे कुल 17 सदस्य होते हैं। इन सदस्यो के सम्बन्ध मे प्रधानमन्त्री तथा विरोधी पक्ष के नेताओ मे पहले ही बात चीत हो जाती है। सदन की स्वीकृति केवल एक औपचारिकता मात्र है। चयन समिति सदन के सदस्यो मे से 10 उपाध्यक्षो की एक सूची भी तैयार करती है जिनमे से अध्यक्ष स्थायी समितियो के अध्यक्ष नियुक्त कर देता है। चयन समिति मे सदस्यो का अनुपात सदन मे राजनैतिक दलो के अनुपात मे ही होता है।

स्थायी समितियाँ प्रतिदिन अपना कार्य 10 30 से लेकर 3 30 बजे तक करती हैं किन्तु इसके बाद भी आवश्यकता अनुभव होने पर उसकी अवधि बढ़ायी जा सकती है। पहले यह नियम था कि जिस समय सदन की बैठक हो रही हो उस समय समिति की बैठक नही होती थी किन्तु अब यह परम्परा नही रही। स्थायी समितियो के सदस्य अपने साथ का साक्ष्य नही लाते क्योकि उन्हे सूचनाए तथा विधेयक सम्बन्धी अन्य जानकारी विरोधी पक्ष के नेता तथा विधेयक के प्रभावी मन्त्री से उपलब्ध हो जाती हैं। स्काटिश समिति मे अवश्य ही 30 सदस्य होते हैं 20 सदस्य और भी उसमें मनोनीत किये जा सकते हैं।

(3) **प्रवर समितियाँ (Select Committees)**—प्रवर समितियो का गठन कुछ विशेष प्रयोजनो के लिए होता है।

(1) उन विधेयको के लिए जिनका उद्देश्य कोई क्रान्तिकारी एवं आमूल चूल परिवर्तन करना होता है।

(2) जो विधेयक एकदम नये विषय से सम्बन्धित और महत्वपूर्ण होते हैं अथवा ऐसे विधेयक जिन पर सदन ने पहले कभी विचार न किया हो अर्थात् जिन पर पहले कभी कोई कानून न बना हो।

प्रवर समिति का गठन सदन मे द्वितीय वाचन के उपरान्त किसी सदस्य द्वारा इस आशय का प्रस्ताव रखने के फलस्वरूप होता है। प्रत्येक समिति मे 15 से अधिक सदस्यो की संख्या नही होती। इसमे विशेष बात यह है कि सदस्यों की नियुक्ति दलीय आधार पर नहीं होती वरन वे व्यक्ति लिए जाते हैं जिन्हे अपने विषय का विशेष ज्ञान होता है। इन्हे विशिष्ट समितियो के नाम से भी सम्बोधित किया जाता है। ये अपना काम पूर्ण करने के उपरान्त समाप्त हो जाती हैं। ये विधेयक से सम्बन्धित समस्त कागजातो, साक्ष्यो एवं अभिलेखो का सूक्ष्म परीक्षण करके अपना प्रतिवेदन समर्पित करती हैं। सार्वजनिक तथा धन विधेयको पर विचार [illegible] के लिए इन समितियो की संरचना की जाती है।

(4) **सत्रीय विशेष समितियाँ (Sessional Select Committees)**—[illegible] विशिष्ट समितियाँ महत्वपूर्ण एवं धन विधेयकों के लिए [illegible] जाती हैं। ये सत्र के अन्त तक अपने कार्यों का सम्पादन [illegible] इन्हे सत्रीय समितियाँ कहा जाता है। इनकी संख्या [illegible] 10 [illegible] है। इनमे से कुछ प्रमुख समितियाँ इस प्रकार हैं (1) [illegible] आदेश समिति (Standing Orders Committee) (3) [illegible]

Accounts Committee) (4) विशेषाधिकार समिति (The Committee on Priveleges), प्राक्कलन समिति (Estimate Committee), (6) परिनियत व्यव स्थापन समिति (The Committee on Statutory Instruments)।

(5) व्यक्तिगत विधेयक समितिया (Committees on Private Bills)–इन समितियो का गठन केवल निजी विधेयको पर विचार करने के लिए होता है। लोक सदन मे इस प्रकार की समितियो की सख्या 4 है और लॉर्ड सभा मे इसकी सख्या 1 है। इसके सदस्य चयन समिति द्वारा उस सूची मे से लिये जाते हैं जोकि दोनो सदनो के सचेतको (Whips) द्वारा तैयार की जाती है। समिति का स्वरूप एक अर्द्धन्यायिक समिति (Semijudicial Committee) का होता है। किसी भी विधेयक पर विचार करने से पूर्व समिति के सदस्यो को यह घोषित करना पडता है कि अमुक विधेयक से उनका कोई सम्बन्ध नही है, अथवा कोई निजी स्वार्थ नही है। यह समिति उन सभी सस्थाओ, व्यक्तियो तथा हितो को सुनती है जो किसी भी रूप मे विधेयक से सम्बन्धित हैं। वादी तथा प्रतिवादियो की ओर से वकीलो को पैरवी करने का अधिकार है, विधेयक के समस्त पहलुओ पर विचार करके समिति निष्पक्ष रूप से सदन को प्रतिवेदन समर्पित करती है जो सदन द्वारा स्वीकार कर ली जाती है।

(6) सयुक्त समिति (Joint Committee)—किसी विशेष महत्वपूर्ण विषय का हल निकालने के लिए सयुक्त समिति की व्यवस्था की जाती है। इसी प्रकार भारतीय सविधान मे सशोधन करने के लिए 1933 मे एक सयुक्त प्रवर समिति (Joint Select Committee) की व्यवस्था की गयी थी। इस समिति का अध्यक्ष लार्ड सभा का पीयर होता है। इस प्रकार की समितियों की रचना बहुत ही कम अवसरो पर इगलैण्ड के इतिहास मे हुई है। इस समिति की रिपोर्ट दोनो सदनो म प्रस्तुत की जाती है।

अत इन समितियो को लघु विधान मण्डल की सज्ञा दी जाती है। इनका कार्य मुख्य तथा लोक सभा का कार्य गौण हो गया है। किन्तु फिर भी इनकी स्थिति अधीनस्थ सस्था की है। विधेयको के सिद्धान्तो के सम्बन्ध मे ये कुछ नही करतीं। इनका काम तो केवल सुधार करना है। फाइनर (Finer) के अनुसार "सशोधनो की सफाई करने के लिए ये नीचे काम करने वाली सहायक परिचारिकाएँ हैं।"

ग्रेट ब्रिटेन तथा सयुक्त राज्य अमेरिका की समितियो की तुलना
(Comparison of the Committee System of Great Britain with that of U S A)

(1) इगलैण्ड मे समितियाँ इतनी शक्तिशाली नहीं हैं जितनी अमेरिका में। इगलैण्ड में ये निष्पक्ष भाव म विधेयक पर विचार करती हैं तथा उसे एक सगठित रूप प्रदान करके सदन को प्रतिवेदन के रूप मे वापस लौटा देती हैं। विधेयक म कोई आमूल-चूल या भारी परिवर्तन नहीं करती। इसके विपरीत अमेरिका में समितियो को लघुआकार के विधान मण्डल की सज्ञा दी जाती है। वे जिस सीमा तक चाहें विधेयक म परिवर्तन कर सकती हैं यहाँ तक कि व विधेयक का रूप एव शीर्षक बदल कर उसे नया रूप प्रदान कर सकती हैं। सम्भवत कभी-कभी विधेयक क प्रस्तावक को यह पहचानने में कठिनाई होती हो कि क्या यह वही विधेयक है।

*

समितियाँ अमेरिका म विधेयक तक को समाप्त कर सकती हैं । वे निष्पक्ष नही होती । कानून को वास्तविक रूप वे ही प्रदान करती हैं, यह कहना अनुचित नही है ।

(2) इगलण्ड मे अधिक से अधिक 6 प्रकार की समितियाँ होती हैं जबकि अमेरिका मे उनकी सख्या प्रतिनिधि सभा तथा सीनेट म 19 तथा 15 है ।

(3) इगलैण्ड मे स्थायी समितिया को क ख, ग घ आदि शीपका से जाना जाता है । इसके विपरीत अमेरिका मे उन्ह विषयगत रूप मे जाना जाता है जैसे—शिक्षा समिति, विद्युत-समिति कृषि समिति आदि । इसका कारण यह है कि इगलैण्ड मे समितियो का गठन सामान्य उद्देश्यो को लिये हुए होता है और लोक सभा का अध्यक्ष कोई भी विधेयक किसी भी स्थायी समिति के पास भेज सकता है । किन्तु अमेरिका म यह सम्भव नही है । वहाँ स्थायी समितिया का गठन विशिष्ट उद्देश्यो को लिये हुए होता है और यह सम्भव नही कि शिक्षा सम्बन्धी विधेयक को अन्य किसी समिति के पास भेज दिया जाय । वह शिक्षा समिति के पास प्रेषित किया जायगा ।

(4) अमेरिका की अपेक्षा इगलण्ड मे समितियाँ विधेयको मे अधिक रुचि का प्रदशन करती हैं । इगलण्ड मे विधेयक को द्वितीय वाचन के उपरान्त समिति के पास भेजा जाता है जब उसके सिद्धान्तो के सम्बन्ध मे पूणरूप से विचार हो चुकता है । समितिया आश्वस्त हो जाती हैं कि विधेयक स्वत ही सदन द्वारा स्वीकार कर लिया जायगा । किन्तु अमेरिका मे इसके विपरीत विधेयक समितियो के पास प्रथम वाचन के उपरान्त भेजे जाते हैं जबकि उसके सामान्य उद्देश्या पर विचार पूण नही हो चुकता । अत समितियो को यह विश्वास नही होता कि विधेयको को जो रूप वे देंगी वह स्वीकार कर लिया जायगा तथा विधेयक स्वीकार कर लिया जायगा ।

(5) इगलैण्ड मे समितियो के अध्यक्षो की नियुक्ति लोक सभा द्वारा गठित एक चयन समिति के द्वारा होती है । समितियो के अध्यक्ष पूणरूप मे निष्पक्ष भाव से अपने कतव्यो का सम्पादन करते हैं, किन्तु अमेरिका म समिति के अध्यक्ष प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष द्वारा नियुक्त किये जाते हैं । किन्तु व्यवहार में वे बहुमत दल के ही सदस्य होते हैं । व निष्पक्ष भाव से काय नही कर पाते । वे दलीय आधार पर काय करते हैं ।

(6) ब्रिटेन म समितियो के समक्ष गवाही देने की व्यवस्था नही है । साक्ष्यो की पूर्ति बहुमत तथा विपक्षीय दल के नेताओ द्वारा कर दी जाती है । इस कारण से इसकी आवश्यकता नही होती । इसके विपरीत अमेरिका मे यह व्यवस्था नही है और समितियो के समक्ष गवाही देने की आवश्यकता पडती है ।

(7) ब्रिटेन मे सरकारी, निजी सदस्य विधेयक तथा निजी विधेयक मे अन्तर किया जाता है । उनकी प्रक्रिया म भी भारी अन्तर है । किन्तु अमेरिका मे इस प्रकार का कोई अन्तर नही होता । वहाँ पर मन्त्रिमण्डल के अभाव म सभी विधयक निजी सदस्य द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं ।

(8) इगलैण्ड मे विधेयको का नेतृत्व मन्त्री करते हैं तथा इसके विपरीत अमेरिका मे काय समितियो के अध्यक्ष तथा नियम समिति (Committee of Rules) करती है ।

प्रत्यायोजित व्यवस्थापन
(Delegated Legislation)

लोक हितकारी राज्य के विकास के साथ साथ प्रत्यायोजित व्यवस्थापन का भी उसी अनुपात मे विकास हुआ है। सरकार को विविध प्रकार के काय करने पडते हैं और इस परिवर्तितत स्वरूप की अपेक्षाओ का मुकाबला करन के लिए ससद को कानून निर्माण सम्बधी अपन अधिकार का एक बडा भाग विवश होकर शासकीय विभागो को देना पडता है। शासन की गति एव गरिमा बनाय रखने के लिए और इसलिए कि वह समय के साथ अपने कदम मिलाकर चल सके, यह आवश्यक भी है कि शासकीय विभाग नियमो का सम्पादन कर उस उत्तरदायित्व को अपने ऊपर ले। इसके अतिरिक्त प्रत्यक समय ससद का अधिवशन भी उपलब्ध नही होता। आज का कानून भी दिन प्रतिदिन जटिल एव प्राविधिक प्रकार का होता जा रहा है जो यापक ज्ञान की अपेक्षा करता है। जो सामान्यत उपलब्ध नही होता। ससद के पास काम का बोझ भी इतना रहता है कि चाह कर भी वह जनता की समस्त समस्याओ एव अपेक्षाओ की पूर्ति करन म अपने को सफल नही पाती। और यह कायपालिका को करना पडता है। अत प्रत्यायोजित व्यवस्थापन ससद द्वारा शासकीय विभागों को व्यवस्थापन सम्बन्धी दिये गये अधिकारो का प्रतिफल है। सरकारी विभाग जिन नियमो का निर्माण करते हैं उनका वही मूल्य होता है जो ससद द्वारा स्वीकृत कानूनो का।

डा० जैनिंग्स के शब्दो मे, 'ज्यो ज्यो समूहवाद के विकास के कारण सरकारी शक्ति बढती गयी त्यो त्यो प्रदत्त कानूनो की सख्या भी बढती गयी है।'' इगलैण्ड मे 19वी शताब्दी मे प्रत्यायोजित व्यवस्थापन का विकास हुआ। 1870 के पश्चात इसकी सख्या मे उत्तरोत्तर विकास हुआ है। सवप्रथम प्रदत्त व्यवस्थापन स्थानीय स्वशासन तथा सावजनिक उपयोगिता के कानूनो तक सीमित था। 1906 के पश्चात केन्द्रीय शक्ति का विकास और अधिक तेजी के साथ हुआ है और प्रशासकीय विभागों को जनता के प्रति अपने दायित्वो की पूर्ति के हेतु बहुत स नियम बनाने से सम्बन्धित शक्तियाँ प्राप्त हुई हैं। 1932 म मन्त्रियो की शक्ति समिति के प्रतिवेदन मे कहा गया है कि "चाहे अच्छा हो या बुरा, पर इस परम्परा का विकास आवश्यक है। यह सवैधानिक कानून के क्षेत्र म हमार सरकार सम्बन्धी विचारो मे परिवतन का स्वाभाविक प्रतिबिम्ब है, जो राजनीतिक सामाजिक आर्थिक विचारो एव वैज्ञानिक खोजो से हमारे जीवन की अवस्थाओ मे आये हुए परिवतन के कारण उत्पन्न हुआ है।'

इगलण्ड मे प्रदत्त व्यवस्थापन का सबसे अच्छा उदाहरण 1923 का रेटिंग तथा वेल्युएशन एक्ट है। इसके अनुसार मन्त्रियो को केवल आदेश जारी करने के अधिकार ही नही दिये गये वरन प्रचलित प्रावधानो म भी परिवतन करने का अधिकार दिया गया। 1931 के आर्थिक सकट का सामना करने के लिए अनेक परिषद सहित आदेश (Order in Council) प्रकाशित करन का अधिकार दिया गया। 1932 के ही नगर नियोजन अधिनियम (Town Planning Act) ने स्वास्थ्य मन्त्रालय को यह अधिकार दिया कि वह स्थानीय अधिकारियो से परामश करके योजनाओं को लागू

करें। 1914 से लेकर 1916 तक ब्रिटिश क्राउन को युद्ध सचारण के लिए अनेक असाधारण शक्तिया प्रदान की गयी। 1931 मे वित्त विभाग को विनिमय के ऊपर नियन्त्रण स्थापित करने के लिए बहुत सी शक्तिया दी गयी। 1920 मे सकटकालीन शक्ति अधिनियम (Emergency Power Act) के द्वारा औद्योगिक झगडो के समय आवश्यक सेवाओ की रक्षा के लिए सरकार को अनेको शक्तियाँ प्रदान की गयी। वतमान शताब्दी मे तो प्रदत्त व्यवस्थापन की सख्या कल्पना से भी परे पहुच गयी है। 1890 मे सरकारी विभागा द्वारा बनाये गये कानूनो की सख्या 168 थी। 1937 मे यह बढकर 1500 हो गयी और 1945 मे 1706 हो गयी। 1952 तक यह सख्या घट कर 706 रह गयी कि तु 1952 के बाद यह सख्या फिर बहुत तेजी से बढ रही है।

प्रत्यायोजित व्यवस्थापन के कारण (Causes of Delegated Legislation)

(1) **कल्याणकारी राज्य का उदय** (Rise of Welfare State)—19वी शताब्दी के पुलिस राज्य का स्थान अब लोक कल्याणकारी राज्य ने ले लिया है। राज्य का उद्देश्य अब केवल रक्षा करना मात्र नही रहा वरन सक्रिय रुचि लेकर जन साधारण के स्तर का विकास करना हो गया है। इस काय का सम्पादन करने हेतु राज्य को अनेक नियम एव उपनियमो की रचना करनी पडती है। ससद के पास काय का इतना आधिक्य है कि सवदा समय का अभाव रहता है। इसी कारण विधेयको को वह रूपरेखात्मक स्वरूप मे स्वीकार करके छोड देती है। शेप नियमो, उपनियमो एव व्यापक कार्यों की पूर्ति शासकीय विभागो द्वारा होती है।

(2) **कानूनो की प्रावधिकता मे वृद्धि** (Growth in the technicality of Legislation)—समाज की जटिलता के साथ कानून अब साधारण योग्यता वाले व्यक्तियो की वस्तु नही रहा। उसके मूल्याकन एव प्रयोग के लिए विशेप योग्यता की आवश्यकता होती है। यह प्राविधिक योग्यता ससद के साधारण सदस्यो मे नही पायी जाती। अत ससद को विशेपज्ञो की सेवाओ पर स्वाभाविक रूप से निभर रहना पडता है। ये विशेपज्ञ हैं स्थायी कायपालिका के शासकीय कमचारी जो कानून को व्यावहारिक रूप से आँकते हैं।

(3) **ससद के पास समयाभाव** (Lack of time at the Disposal of Parliament)—ससद अब एक ही सत्र मे इतने कानूनों पर विचार तथा उनका निर्माण करती है कि उसके पास सवदा समयाभाव बना रहता है। केवल विधि निर्माण ही नही वरन इसके अतिरिक्त भी उसे अन्य कई प्रकार के विविध-काय करने पडते हैं जिससे उसे हमेशा ही अधिक समय की खोज करनी पडती है। इसी कारण विधेयको के प्रारूप स्वय तयार नहीं करती। यह काम मन्त्रिमण्डल करता है। ससद वास्तव मे ही कायपालिका द्वारा स्वीकृत विधेयको पर अपनी स्वीकृति की छाप मात्र लगाती है।

(4) **कानूनों के लागू करने मे कठिनाई** (Difficulty in implementing the Laws)—प्रदत्त व्यवस्थापन का औचित्य इस कारण से भी है कि कानूनों के आदश तथा व्यवहार मे अन्तर हो सकता है। कानूनों को क्रियान्वित करने मे वस्तुत जो कठिनाइयाँ आती हैं साधारणत हम उनका अनुमान नही लगा पाते, चाहे उनके निर्माण मे कितनी ही होशियारी क्यो न दिखाई गई हो। ससद का अधिवेशन प्रत्येक समय नहीं

होता । इसी कारण विधयकों को रूपरेखात्मक रूप में स्वीकार किया जाता है और उसके सम्बन्ध में उपनियमों तथा नियमों एवं अन्य बातों की पूर्ति का व्यापक कार्य कार्यपालिका के हाथों में छोड़ दिया जाता है ।

(5) आपत्तिकालीन परिस्थितियों का सामना करने के लिए (To meet an emergency)—संकटकालीन परिस्थितियों का उत्पन्न होना किसी भी राष्ट्र में कोई आश्चर्य की बात नहीं है । संकटकाल में कार्यपालिका को कई प्रकार के आदेश देने पड़ते हैं और उनमें से बहुत से गुप्त प्रकार के भी होते हैं । संसद का अधिवेशन तुरन्त आमन्त्रित करना कठिन हो सकता है । तात्कालिक परिस्थितियों से निपटने के लिए स्वाभाविक रूप से कार्यपालिका को सपरिषद आदेशों (Orders in Council) को प्रसारित करने का अधिकार दिया जाता है ।

प्रत्यायोजित व्यवस्थापन की आलोचना (Criticism)

लार्ड हीवर्ट ने अपनी पुस्तक *New Despotism* में प्रत्याधिक व्यवस्थापन की कटु आलोचना की है । उनके ही शब्दों में 'संसद प्रदत्त व्यवस्थापन को न तो नियन्त्रित कर सकती है और न ही इसकी जाँच कर सकती है । इसलिए यह संसद की प्रभुता पर बड़ा अतिक्रमण है ।' प्रत्यायोजित व्यवस्थापन के विरुद्ध निम्नलिखित आलोचनाएँ की जाती हैं

(1) इस बात का सदैव भय बना रहता है कि व्यवस्थापिका आवश्यकता से अधिक शक्तियों का प्रत्यायोजन कर सकती है ।

(2) प्रत्याधिकृत शक्तियों से सम्पन्न पदाधिकारी केवल संगठित हितों का ध्यान रखते हैं तथा सार्वजनिक हितों की उपेक्षा करते हैं ।

(3) नियमों के सम्बन्ध में लोचशीलता घातक सिद्ध हो सकती है ।

(4) नियमों के उचित प्रकाशन एवं प्रसार की व्यवस्था के अभाव में हो सकता है कि साधारण व्यक्ति उचित लाभ न उठा सकें ।

(5) नियम निर्माण करने वाले व्यक्ति उन बातों का ध्यान नहीं रखते जो राजनीतिक दृष्टि से भी उचित माने जाते हैं । कर्मचारी कई बार यह नहीं जान पाते कि जनता वास्तव में क्या चाहती है ।

(6) यह बहुत कुछ सम्भव है कि नागरिक प्रशासकीय कर्मचारियों के आतंक के विरुद्ध अपने अधिकारों के सम्बन्ध में न्यायिक संरक्षण प्राप्त न कर पायें ।

(7) इंगलण्ड में राजनीतिक व्यवस्था का मूल आधार परम्पराएँ हैं जिनसे इस बात की शंका और भी बढ़ जाती है कि नागरिक अपने अधिकारों का न्यायिक संरक्षण सही रूप से प्राप्त न कर सकें ।

(8) चाहे प्रत्याधिकृत व्यवस्थापन पर कितनी ही सीमाएँ क्यों न लगायी जायँ किन्तु जब तक पुनः परीक्षण की समुचित व्यवस्था नहीं होती उस समय तक सब व्यर्थ है ।

प्रत्याधिकृत विधान के विरुद्ध सुरक्षाएँ (Safegaurds against Delegated Legislation)

1929 में मन्त्रियों के अधिकार से सम्बन्धित जिस समिति की रचना की गयी थी उसने भी यह स्वीकार किया था कि प्रदत्त व्यवस्थापन की शक्ति का

कार्यपालिका दुरुपयोग कर सकती है। उसके लिए सुरक्षात्मक रूप में समिति ने कई सुझाव भी दिये थे —

(1) प्रदत्त व्यवस्थापन का प्रारूप बहुत ही सावधानी से तैयार किया जाय।

(2) अधिकारियों की स्वविवेक शक्तियों की सीमाएं निश्चित कर दी जायें जिससे वे अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न कर सकें।

(3) प्रशासकीय विनियमों को संसद की जानकारी के लिए भेजा जाय। 1944 में एक प्रवर समिति का गठन किया गया था जिसका कार्य प्रशासकीय विभागों द्वारा प्रसारित आदेशों नियमों तथा उपनियमों का परीक्षण करके यह देखना था कि किस सीमा तक वे संसदीय सार्वभौमिकता का उल्लंघन करते हैं। अधिकारियों द्वारा अपनी शक्तियों का कहीं दुरुपयोग तो नहीं हुआ इस कार्य का परीक्षण भी समिति को समर्पित किया गया था। हरबर्ट मौरीसन (Herbert Morrison) ने भी अपनी पुस्तक *Govt & Parliament* के पृष्ठ 151 पर लिखा है कि 'प्रत्यायोजित व्यवस्थापन का सिद्धान्त ठीक है, किन्तु मैं इस बात पर बल देना चाहता हूँ कि संसद उसकी सभी व्यवस्थाओं पर निगरानी रखे।" (The principle of delegated Legislation is I think right but I must emphasise that is well for Parliament to keep a watchful and even jelous eye on it at all stages) प्रदत्त व्यवस्थापन पर नियन्त्रण अन्य माध्यमों से भी रखा जा सकता है जिनका उल्लेख नीचे किया गया है।

(1) **सुनिश्चित सीमाएँ** (Well defined Limits)—प्रदत्त व्यवस्थापन की सीमायें निश्चित होनी चाहिए। उनमें किसी भी प्रकार की अस्पष्टता नहीं होनी चाहिए। भाषा सरल होनी चाहिए।

(2) **असाधारण कार्यों के लिए शक्तियों का प्रत्यायोजन न किया जाय** (Powers of extra ordinary nature should not be delegated)— उदाहरण के लिए करारोपण (Texation) एक असाधारण कार्य है और उसके लिए शक्तियों का प्रत्यायोजन सही नहीं माना जा सकता।

(3) **संसदीय परीक्षण** (Parliamentary Scrutiny)—लास्की (Lasky) के शब्दों में 'प्रत्यायोजित व्यवस्थापन के विरुद्ध प्रतिवाद उसी समय समाप्त हो जाता है जिस समय उसे संसदीय परीक्षण के लिए समर्पित कर दिया जाता है।" (The protest against the delegated legislation collapses as soon as it is submitted to serious scrutiny) प्रत्यायोजित व्यवस्थापन में यह शर्त लगायी जा सकती है कि बिना संसद की स्वीकृति के वह लागू न किया जाय। काम रोको प्रस्तावों (Adjournment Motions) का प्रयोग भी प्रदत्त व्यवस्थापन पर कुछ हलकी सीमाएँ लगाने के लिए किया जाता है।

संसद की शक्ति का ह्रास
(Decline of Parliament)

19वीं शताब्दी में इंगलण्ड के ख्यातिलब्ध विधिवेत्ता डाइसी (Dicey) ने संसदीय सार्वभौमिकता का अतिरंजन करते हुए लिखा था कि 'वह एक शिशु को प्रौढ़ घोषित कर सकती है। वह मृत्यु के बाद किसी भी व्यक्ति को राजद्रोही

कर सकती है और यदि वह उचित समझे तो किसी व्यक्ति को अपने ही मुकदमे मे न्यायाधीश बना सकती है," किन्तु ससदीय सप्रभुता के सम्बन्ध मे इसे सत्य नही मान सकते । वस्तुत आज स्थिति यह है कि ससद की सत्ता क्षीण पडती जा रही है तथा मन्त्रिमण्डल की शक्तियो का उत्तरोत्तर विकास हो रहा है । मन्त्रिमण्डलीय रूपी नूतन सप्रभुता का उदय हो रहा है । मन्त्रिमण्डल की सत्ता का हम नूतन अधिनायकत्व की सज्ञा दे सकते हैं । रैम्जे म्योर (Ramsay Muir) की शब्दावली मे "मन्त्रिमण्डल की तानाशाही ने ससद की शक्ति तथा सम्मान को बहुत कम कर दिया है, उसकी कार्यवाहिया के गौरव को समाप्त कर दिया है और यह प्रतीत करा दिया है कि ससद का अस्तित्व सवगुणसम्पन्न एव सवशक्तिमान नही है ।" सत्य तो यह है कि ससद मन्त्रिमण्डल के हाथो बिक चुकी है और सरकार की एक कठपुतली बनकर रह गयी है । कॉमन्स सभा ने अनेक बार अपने उत्तरदायित्वो की पूर्ति मे असमर्थता प्रकट की है और कार्यभार के आधिक्य से उसकी रीढ की हड्डी झुक गयी है। अब वह अयोग्यता से नियन्त्रण एव आधिपत्य बनाये रखने मे अपने को असमर्थ पाती है । ससदीय सार्वभौमिकता अब केवल एक स्वप्न मात्र है । ससद की शक्तिया अब ह्रास के मार्ग पर हैं और इस ह्रास के कई कारण हैं—

विस्तृत निर्वाचन क्षेत्र (Extensive Electoral Constituencies)—पहले निर्वाचन क्षेत्र छोटे हुआ करते थे । उम्मीदवार के लिए मतदाता से सम्पर्क स्थापित करना तथा अपने व्यक्तित्व की शक्ति के आधार पर निर्वाचन लडना अत्यन्त सरल था, किन्तु निर्वाचन क्षेत्रो के वर्तमान विशालाकार स्वरूप को देखते हुए अब यह सम्भव नही है कि कोई भी उम्मीदवार अपने सीमित साधनो से विजय प्राप्त कर सके । ब्रिटेन मे द्विदलीय राजनीतिक व्यवस्था तथा मतदाता मे जागरूकता इतनी गहरी एव व्यापक है कि निर्दलीय उम्मीदवार सफलता की आशा कर ही नही सकते। यह भी लगभग बहुत आवश्यक सा है कि निर्दलीय उम्मीदवारो को किसी न किसी दल के साथ अपने को सलग्न करना पडता है । अन्यथा उसका कोई राजनीतिक महत्व स्थापित नही हो पाता । दल के साथ सम्बद्ध होने के पश्चात उसे दलीय कठोर नियमो के नियन्त्रण को स्वीकार करना पडता है । ससद मे समस्त कार्यों का सम्पादन बहुमत दल की इच्छा द्वारा होता है । बहुमत दल की इच्छा वास्तव मे प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिमण्डल की ही इच्छा है । ससद तो केवल मन्त्रिमण्डल की इच्छा को पजीकृत करने वाला निकाय मात्र है ।

सदन का विघटन (Dissolution of the House)—मन्त्रिमण्डल के अधिनायकत्व का विकास तथा ससदीय शक्तियो की क्षीणता का यह एक विशेष कारण है । विरोधी दल भी उस सीमा तक विरोध करता है जहाँ प्रधानमन्त्री तथा उसके मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देने के लिए विवश न होना पडे । प्रधानमन्त्री को सम्राट को यह मन्त्रणा देने का अधिकार है कि सदन का विघटन किया जाय । विघटन की धमकी ही ससदीय सदस्य रूपी घोडो की हिनहिनाहट को बन्द करने के लिए काफी होती है । विरोधी दल ही क्या सत्ताधारी दल के सदस्य भी फिर दोबारा निर्वाचन मे अपनी सफलता के विषय म आश्वस्त नही होते ।

(3) **दलीय अनुशासन की कठोरता** (Rigidity of Party Discipline)—ससद सदस्यो को सबसे अधिक चिन्ता अपने राजनीतिक भविष्य की रहती है। इस भविष्य के रक्षक तथा भक्षक हैं दल के सचेतक (Whips) जो स्वय भी नेताओ के निर्देशन मे कार्य करते है। दलीय अनुशासन इतना कठोर है कि सदस्य इधर उधर कान हिलाने का साहस ही नही करता। राजनीतिक लगाम सदस्य के अह को काबू मे रखती है। दलीय आदेशो की अवहेलना के अर्थ है दल से निष्कासन जो एक जीवन सम्बन्धी गम्भीर प्रश्न है।

क्रिस्टोफर हौलिस (Christopher Hollis) के अनुसार 'सदस्य दलीय मशीन का आज्ञाकारी भक्त है" (The member is the most obidient servant of party machine)। उसका व्यक्तिगत दृष्टिकोण कोई महत्व नही रखता। गौडन (Strathearn Gordon) ने बडा ही तीखा व्यग कसते हुए कहा है कि ससद में स्वतन्त्र विचार एव अभिव्यक्ति वाले व्यक्तियो का युग तो समाप्त हुआ। सदन पर राजनैतिक दलो का ऐसा अधिकार स्थापित हो गया है कि स्वतन्त्र विचार वाले व्यक्ति का तो वहा तक पहुँचना ही असम्भव सा हो गया है जो राजनैतिक निर्णय वस्तुत सदन को लेने चाहिए वे उसमे बाहर ट्रेड यूनियन अथवा ब्रिटिश व्यापार सघ द्वारा लिये जाते हैं या वे प्राविधिक विशेषज्ञो द्वारा लिये जाते हैं जो राजनैतिक नेताओ पर अपना आधिपत्य जमाने मे सफल हो जाते हैं।

(4) **लोक सदन की प्रक्रिया** (Procedure of the House of the Commons)—लोक सदन का सामान्यत सारा समय सरकारी विधेयको की प्रगति एव स्वीकृति मे ही लग जाता है। निजी सदस्य द्वारा विधेयक (Private Members Bill) का तो मानो अब युग ही भाग रहा है। उसकी ओर किसी का विशेष ध्यान नही जाता चाहे उसमे कितनी ही विशेषतायें क्यो न हो। इसके अतिरिक्त निजी सदस्यो के वाद विवादो को समाप्त करने की भी कई विधियाँ बहुमत दल के पास सदन मे रहती हैं। सदन का कार्यक्रम कहने को तो अध्यक्ष द्वारा तय होना है किन्तु वास्तव मे वह मन्त्रिमण्डल द्वारा ही तय किया जाता है। फाइनर (H Finer) के शब्दो मे, ससद के साधारण सदस्य वाद विवाद मे बहुत ही कम योग दे पाते हैं क्योकि उन्हें न तो इसका विशेष प्रशिक्षण मिलता है और न ही उनका व्यवसाय ऐसा है कि वे इसके योग्य हो। उनके निर्वाचन क्षेत्र की कोई ऐसी विशेषता भी नही होती कि उसकी आवाज सुनी जाय।'

(5) **प्रत्यायुक्त व्यवस्थापन** (Delegated Legislation)—ससद की क्षीणता का महत्वपूर्ण कारण प्रदत्त व्यवस्थापन भी है। विधेयक अस्थिपजर रूप मे ससद द्वारा निर्मित किये जाते हैं और उनमे मासपेशियों की पूर्ति प्रशासकीय विभागो द्वारा की जाती है। जिस समय तक कानूनो का सम्बन्ध हम प्रदत्त व्यवस्थापन के साथ नही जोडते उस समय तक वह अपूर्ण है। ससद द्वारा निर्मित कानूनो के सम्बन्ध मे नियम तथा उप नियमो की सरचना शासकीय विभागो द्वारा की जाती है। प्रदत्त व्यवस्थापन की मात्रा इतनी बढ गयी है कि इनके द्वारा नौकरशाही तथा लाल फीताशाही को बल मिला है और प्रशासन मे दकियानूसीपन आ गया है। हालत यह है कि ससद कानून कम बनाती है और सरकारी विभाग उससे कहीं अधिक।

1947 तक प्रदत्त कानूनों की संख्या लगभग 2 916 तक पहुँच गयी थी। प्रदत्त व्यवस्थापन की इस व्यवस्था को नूतन निरकुशतावाद कहा गया है। सिसिल टी० कार ने कहा है कि "कानूनो की पुस्तक उस समय तक आधार ही नहीं, अपितु भ्रमात्मक भी है, जब तक कि उसे उस प्रदत्त विधान के साथ मिलाकर न पढा जाय जिसके द्वारा उसका बहुत कुछ विस्तार और सशोधन होता है।"

(6) वित्तीय नियन्त्रण मे ह्रास (Decline of Financial Powers)—पहले वित्तीय व्यवस्था पर लोक सभा का पूर्ण नियन्त्रण था। इसी कारण उसका पूर्ण सम्मान भी था। किन्तु आज स्थिति बदली हुई है। यदि लोक सदन वित्तीय प्रस्तावों को अस्वीकार करता है तो प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिमण्डल के प्रति अविश्वास समझा जाता है और वह त्यागपत्र देने के लिये नैतिकरूप मे बाध्य किया जा सकता है। इसके साथ प्रधानमन्त्री को भी सदन को सम्राट के द्वारा भग कराने का भी अधिकार प्राप्त है जिससे सदन भयभीत रहता है। सदन को विवश होकर कार्यपालिका की इच्छा के समक्ष समर्पण कर देना पडता है। स्वीकृत धनराशि का प्रयोग उचित रूप मे होना चाहिये, इस पर भी ससद का नियन्त्रण नाममात्र का है। राष्ट्रीय ऋण तथा सचित निधि पर ससद का नियन्त्रण नाम मात्र का भी नही है।

(7) सदन मे सदस्यों की स्वतन्त्रता की कमी (Reduction of Freedom of Members in the House of the Commons)—पहले सदन मे बडे ही योग्य व्यक्ति निर्वाचित होकर आते थे। निर्वाचनों मे भी व्यक्तिगत गुणो पर व्यापकरूप से बल दिया जाता था। निर्वाचित सदस्य भी स्वतन्त्रतापूर्वक अपने विचार तथा मत का प्रयोग कर सकते थे। किन्तु अब यह सम्भव नहीं है। अब न वह विचार ही स्वतन्त्रतापूर्वक व्यक्त कर सकता है और न ही अपनी रुचि के अनुसार अपने मत का प्रयोग कर सकता है। इस सबका कारण है दलीय अनुशासन। इसी कारण अब योग्य व्यक्ति निर्वाचनो मे भाग लेना तथा सदन मे आना पसन्द नही करते।

(8) लोकमत की प्रबलता (Public opinion has grown stronger)—लोक सभा की शक्तियो के ह्रास का एक कारण यह भी है कि लोकमत का प्रभाव उत्तरोत्तर सशक्त होता रहा है। मन्त्री ससदीय इच्छा की परवाह न करके लोकमत की अधिक चिन्ता करते हैं। लोकमत के समक्ष झुकते हैं और उसी के प्रकाश मे अपने आचरण का नियोजन करते हैं।

अन्त मे हम यही कहेंगे कि ससद का ह्रास नहीं हुआ है अपितु उसका स्वरूप अवश्य बदल गया है। यह बात अवश्य है कि अब उसका कार्य हस्तक्षेप करना न होकर केवल नियन्त्रण करना है। प्रशासकीय वर्ग पर नियन्त्रण रखने का कार्य वस्तुत ससद सफलतापूर्ण ढग से कर रही है। आज भी वित्त पर ससद का पूर्ण नियन्त्रण है। राज्य के लोक कल्याणकारी स्वरूप के परिप्रेक्ष्य मे स्वाभाविक रूप से राज्य के कार्य क्षेत्र और उसके लिए कार्यपालिका को प्रदत्त व्यवस्थापन के माध्यम से अधिकाधिक शक्ति देनी होगी। यह सही है कि व्यवस्थापन का कार्य निजी सदस्यों के हाथों से निकलकर विभागों के हाथों मे चला गया है। फिर भी निजी सदस्यों के हाथों में काफी महत्वपूर्ण कार्य रहता है। शासन की आलोचना तथा व्यक्तिगत विधेयकों के प्रस्तावन में भी उनका विशेष हाथ रहता है। निजी सदस्य लोकमत को

प्रभावित करते हैं। यह सही है कि दलीय अनुशासन अत्यन्त कठोर है किन्तु फिर भी हम यह नहीं कह सकते कि संसद का कार्यपालिका पर कोई नियन्त्रण नहीं है। कार्यपालिका फिर भी संसदीय आलोचना तथा अवहेलना से भयभीत रहती है। संसद की उपयोगिता का मूल्यांकन हमें इस रूप में करना है कि क्या उसने प्रगति को रोका है अथवा उसे प्रोत्साहन दिया है।

लास्की (Lasky) के शब्दों में 'आजकल आलोचक निजी सदस्य की स्थिति के पतन पर आँसू बहाना एक फैशन समझते हैं किन्तु यह अफसोस व्यर्थ है। लॉर्ड कनेट (Lord Kennet) के अनुसार 'क्राउन पर नियन्त्रण रखने की शक्ति अब बहुत पुरानी पड़ गयी है।' जनिंग्स के शब्दों में, 'अब राम भरोसे सिद्धान्त अथवा व्यक्ति के कार्यों में हस्तक्षेप करने के सिद्धान्त का अन्त हुआ। आजकल प्रत्येक सरकार ऐसे विधेयक प्रस्तुत करती है जिसे ग्लैडस्टन तथा डिजरायली एक न्यायिक समाजवादी बतलाते हैं और जिनसे कोब्डन तथा पील को ठेस पहुँचती है।

Select Readings

Ilbert *Parliament*
Muir *How Britain is Governed*
Taylor *House of Commons at work*
Gorden *British Parliament*
Carter *Govt of Great Britain*
Munro *Govts of Europe*
Finer *Theory & Practise of Modern Govts*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 ब्रिटिश लोक सभा की रचना, अधिकारों तथा कृत्यों का वर्णन कीजिए।
(Describe the composition powers and functions of the House of Commons in England)

2 अमेरिकी तथा ब्रिटिश अध्यक्षों के अधिकारों कृत्यों तथा स्थितियों की तुलना कीजिए। क्या अध्यक्ष का निर्दलीय होना आवश्यक या उचित है ?
(Compare the position powers and functions of the speaker in the British House of Commons and the American House of representative Do you consider it necessary or desirable, that the Speaker should be a non party man ?)

3 ब्रिटेन में प्रचलित विधि निर्माण की प्रक्रिया का वर्णन कीजिए और उसकी तुलना अमेरिकी प्रक्रिया से कीजिए।
(Explain the procedure for the passing of laws in England and compare the same with that in the U S A)

4 सार्वजनिक तथा असार्वजनिक विधेयकों में क्या अन्तर है ? लोक सभा में दूसरे के पारित करने में क्या अन्तर है ?
(Distinguish between Public and Private bills and explain the procedure followed in respect of the latter in the House of Commons)

5 ब्रिटिश समिति पद्धति की आलोचनात्मक विवेचना कीजिए तथा अमेरिकी पद्धति से इसकी तुलना कीजिए।
(Critically examine the Committee system in England and compare it with that of America)

6 प्रदत्त विधायन से आप क्या समझते हैं ? इसके विकास के क्या कारण हैं ? इसके गुण और दोषो का वर्णन करें ।
(What is meant by 'Delegated Legislation' ? Account for its growth in great Britain in modern times and discuss its merits and demerits)

7 "ससद का कार्य शासन करना नही, बल्कि आलोचना करना है ।" इस कथन की समीक्षा करें ।
('Function of Parliament is not to govern but to criticise" Discuss) —Jennings

8 "ब्रिटिश ससद अभी भी कार्यपालिका पर प्रभावपूर्ण नियन्त्रण रखती है ।" इस कथन की विवेचना करें ।
('The British Parliament still exercise effective control over the executive " Discuss)

9 'ब्रिटिश ससद की शक्ति तथा प्रतिष्ठा के ह्रास के कारण बतलाइए ।" क्या यह अपने कार्य सफलतापूर्वक कर रही है ?
(Account for the decline of prestige and authority of the British Parliament It is performing its duties successfully)

10 ब्रिटिश ससद तथा अमेरिकी काग्रेस की समिति पद्धति की तुलनात्मक विवेचना कीजिए ।
(Compare and Contrast the Committee System in British Parliament with that in the Congress of U S A)

11 अमेरिकी तथा ब्रिटिश अध्यक्षा के अधिकारो, कृत्यो एव स्थितियो का तुलनात्मक वर्णन करें ।
(Compare and Contrast the position, powers and functions of the British Speaker with that of the U S A)

12 बिल के विभिन्न प्रकारो का वर्णन करें । वह लोक सभा मे कैसे प्रवेश होता है और कैसे पारित किया जाता है ?
(Describe the different types of bills How are they introduced and passed in the British House of Commons ?)

6
ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था
[British Judicial System]

"Justice is the end of Government It is the end of civil society" James Madison

यह सत्य है कि इगलैण्ड की सामान्य कानून व्यवस्था ने जितना विश्व की न्याय व्यवस्था को प्रभावित किया है उतना सम्भवत अन्य किसी प्रणाली ने नही किया। यूरोप के कुछ देश ऐसे भी हैं जिन्होने रोमन विधि का अनुकरण अपनी न्यायिक व्यवस्थाओ के सन्दर्भ मे किया है। इसके विपरीत सयुक्त राज्य अमेरिका, आयरलण्ड, भारत, लका आदि देशो ने अपनी न्याय व्यवस्था को इगलैण्ड के सामान्य कानून पर आधारित किया है। इगलैण्ड मे जिस राजनीतिक व्यवस्था का विकास हुआ है और उसका जनतन्त्रीकरण हुआ है, ठीक उसी प्रकार वहा की न्याय व्यवस्था का भी विकास तथा जनतन्त्रीकरण हुआ है। नागरिक अधिकारो तथा स्वतन्त्रताओ की जिस सुन्दरता के साथ रक्षा सामान्य कानून ने की है, वह इतिहास का एक रजत अध्याय है। वह उनका प्रेरक तथा प्रहरी रहा है। वह किसी शासक वर्ग का अथवा किसी वर्ग विशेष का कानून न होकर जनसाधारण का कानून है।

ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था की विशेषताएँ
(Characteristics of British Judicial System)

ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की लोकप्रियता के कई आधार हैं। उसकी अपनी कई विशेषताए हैं

(1) न्यायिक स्वतन्त्रता (Judicial Independence)—ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था का एक महत्वपूर्ण गुण न्यायिक स्वतन्त्रता है। न्यायाधीश निष्पक्ष तथा निर्भीक होकर कार्य करते हैं। कार्यपालिका का उन पर कोई नियन्त्रण नही रहता। न्यायाधीश सदाचरण की अवधि मे अपने पदो पर आसीन रहते हैं। वहाँ की न्याय-पालिका भ्रष्टाचार से मुक्त है। न्यायाधीशो को पर्याप्त वेतन मिलता है तथा साथ ही सेवा सुरक्षा भी उपलब्ध होती है, न्यायाधीशों की नियुक्ति सम्राट द्वारा होती है और ससद के अनुरोध पर ही वे सम्राट द्वारा अपने पदो से पृथक किये जा सकते हैं।

(2) जूरी प्रणाली (Jury System)—इगलैण्ड की यह बहुत ही सफल व्यवस्थाओ मे से एक है। इसमे गणमान्य नागरिक सम्मिलित किये जाते हैं जो अपनी निष्पक्षता के लिए लोकप्रिय होते हैं। छोटे से छोटे तथा बडे से बडे न्यायालय को छोडकर अन्य सब न्यायालयो मे जूरी प्रथा का प्रयोग किया जाता है। न्यायाधीश

of Law)—अलिखित सविधान होने व कारण इगलैण्ड मे एक सामा य सम्पूण कानूनी सहिता की रचना सुलभ नही है। वहाँ की कानूनी व्यवस्था का आधार ससद के लगभग 300 सदस्यो द्वारा समय समय पर सविध कानन हैं या यायाधीशों के द्वारा *लगभग तीस लाख समय समय पर प्रदत्त महत्वपूण निणय हैं।*

(9) न्यायिक कायवाहियां को गुप्त नहीं रखा जाता (Judicial Proceedings are not kept Secret)—यायाधीशो के निणय निष्पक्ष होत है। उ हे गुप्त रखने की अथवा गुप्त रूप म सुनन की आवश्यकता नही होती, निणय खुले रूप मे सुनाये जाते हैं। उ हें सुनने का जनता का अधिकार है। मुकदमे ब द कमरे मे नही होते हैं और न ही निणय ब द कमरे म सुनाये जाते हैं।

(10) नि शुल्क कानूनी सहायता (Free Judicial Help)—1949 के परामश तथा सहायता अधिनियम के अ तगत यह व्यवस्था की गयी है कि वेल्स के उच्च यायालय, अपीलीय यायालयो तथा सेशन एव शेरिफ यायालयो के स दभ मे *जो लोग गरीब हैं, खर्चा बर्दाश्त नही कर सकत तथा मुकदम के अधिक समय* तक चलन की सम्भावना है, उन्हें मुफ्त कानूनी आर्थिक सह यता दिये जाने का प्रावधान है।

(11) सर्किट यायालयो की व्यवस्था (Arrangement of Circuit Courts)—आर्थिक कठिनाइयो तथा आवागमन की असुविधाओ को घ्यान मे रखते हुए यह उचित ही समझा गया है कि कुछ मोबाइल यायालयो की व्यवस्था की जाय। इन्ही को सर्किट यायालय कहा जाता है। ये बडे बडे यायालयो की शाखा के रूप म काय करते हैं। इ हें Court of Assizes' भी कहा जाता है। ये यायालय वष मे तीन बार अपन कोट लगाते हैं। न्यायाधीश दूर दूर जाकर मुकदमो का निपटारा करते हैं।

(12) विधि का कानून (Rule of Law)—विधि का शासन ब्रिटिश संविधान की अनुपम देन है। इसका आशय यह है कि देश मे किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा का शासन न होकर कानून का शासन है कानून ही सावभौमिक है। कानून के समक्ष सब एक हैं। कोई भी व्यक्ति कानून से उ मुक्त नही है। सरकारी कमचारी तथा साधारण नागरिक, प्रधानम त्री तथा चौकीदार पूजीपति तथा निधन मे कानून की दष्टि म कोई अ तर नही है। लाड होवट के शब्दो मे, "विधि के शासन का अथ है कानून की सर्वोच्चता (The Supremacy or Dominance of Law)। कानून का उल्लघन होने पर प्रत्येक व्यक्ति को दण्ड प्रदान किया जायगा चाहे समाज मे उसका कोई स्तर क्यो न हो। विधि का शासन नागरिक स्वत त्रता की सर्वोत्तम सुरक्षा है। विधि का शासन इस तथ्य का भी द्योतक है कि इगलण्ड म किसी वग विशेष का शासन न होकर जनता का कानून का शासन है। अपराध स्थापित हुए बिना किसी भी व्यक्ति को दण्ड भोगने के लिए विवश नही किया जा सकता विधि का कानून प्रशासकीय कानून का उल्टा श द है। होगन तथा पावेल (Hegan and Powell) के अनुसार, 'जो व्यक्ति सरकार का निर्माण करते हैं वे अपनी इच्छानुकूल ही सब कुछ नहीं कर सकते, पर तु उन्हे अक्षरश उन कानूनो के अनुसार शासन का सचालन करना पडता है जिनका निर्माण ससद ने किया है।'

जूरी के निर्णय की अवहेलना नहीं कर सकता। वह उसका अभिमत मानने को बाध्य है।

(3) नागरिक स्वतन्त्रता का सरक्षण (Safeguard of Civil Liberties)—नागरिकों की स्वतन्त्रताएँ न्यायपालिका के हाथों में सुरक्षित रहती हैं। यद्यपि संविधान अलिखित है किन्तु फिर भी नागरिकों की स्वतन्त्रताएँ सामान्य कानून (Rule of Law) के द्वारा सुरक्षित हैं। स्वतन्त्रता का हनन किसी शासक अथवा अधिकारी की इच्छा पर अवलम्बित नहीं है। इससे यह भी अभिप्राय है कि किसी भी व्यक्ति को कानून के अनुसार बिना मुकदमा चलाये हिरासत में नहीं रखा जा सकता परम्पराओं के हाथों में बद्ध संविधान को स्थायित्व केवल न्यायपालिका से प्राप्त हो सका है।

(4) एकरूपता का अभाव (Lack of Uniformity)—न्यायिक संगठन में वस्तुतः एकरूपता का अभाव पाया जाता है। इंगलैण्ड तथा वेल्स के न्याय संगठन लगभग एक से हैं किन्तु इस प्रकार की एकरूपता उत्तरी आयरलैण्ड तथा स्कॉटलैण्ड के न्यायिक संगठनों में हम उपलब्ध नहीं होती। इंगलैण्ड तथा वेल्स की पद्धतियों में जो व्यवधान था उसे तीन वर्ष के सतत प्रयत्नों के पश्चात् समाप्त करना सम्भव हो सका है।

(5) शीघ्र निर्णय (Quick Decisions)—अमेरिका तथा भारत के सदृश वहाँ के न्यायालय निर्णयों में देर नहीं लगाते, निर्णय अति शीघ्रता के साथ होते हैं। आंशिक रूप से इस सफलता का श्रेय न्यायाधीशों को कानूनी जटिलताओं से व्यक्तिगत रूप में निपटने की स्वतन्त्रता के अधिकार को जाता है और आंशिक रूप से न्यायिक प्रक्रिया की स्पष्टता तथा प्रभावशालीनता को जाता है। न्यायिक प्रक्रिया के निर्धारण का कार्य वहाँ लॉर्ड चांसलर की अध्यक्षता में विधि विशेषज्ञों की एक समिति के द्वारा किया जाता है।

(6) न्यायिक पुनरावलोकन का अभाव (Absence of Judicial Review)—इंगलैण्ड में संविधान अलिखित है और वहाँ संसदीय सार्वभौमिकता है। संसद द्वारा निर्मित किसी भी कानून को अवैध घोषित करने का अधिकार किसी भी न्यायालय को नहीं है। इसके विपरीत भारत तथा अमेरिका में उच्चतम न्यायालय को यह अधिकार प्राप्त है। इसी कारण वहाँ उच्चतम न्यायालय कभी कभी सहयोगी के स्थान पर प्रशासन के प्रतियोगी के रूप में कार्य करने लगता है। इंगलैण्ड में इस प्रकार का कोई भय नहीं है।

(7) प्रशासकीय न्यायालयों का अभाव (Lack of Administrative Courts)—फ्रांस तथा अन्य बहुत से देशों में दो ही प्रकार के कानून तथा दो ही प्रकार के न्यायालय हैं। इसी व्यवस्था को प्रशासकीय न्याय व्यवस्था कहते हैं। वहाँ जनता तथा प्रशासकीय अधिकारियों पर मुकदमा चलाने तथा सुनवाई करने के लिए पृथक्-पृथक् न्यायालय तथा कानून हैं। इंगलैण्ड में यह व्यवस्था नहीं पायी जाती। वहाँ पर जन साधारण तथा प्रशासकीय अधिकारियों के लिए न तो पृथक् न्यायालय ही हैं और न ही कानून सब सामान्य कानून के अधीन हैं।

(8) सम्पूर्ण कानूनी-संहिता का अभाव (Absence of Complete Code

of Law)—अलिखित संविधान होने के कारण इंगलैण्ड में एक सामान्य सम्पूर्ण कानूनी संहिता की रचना सुलभ नहीं है। वहाँ की कानूनी व्यवस्था का आधार संसद के लगभग 300 सदस्यों द्वारा समय समय पर संविध कानून हैं या न्यायाधीशों के द्वारा लगभग तीस लाख समय समय पर प्रदत्त महत्वपूर्ण निर्णय हैं।

(9) न्यायिक कार्यवाहियों को गुप्त नहीं रखा जाता (Judicial Proceedings are not kept Secret)—न्यायाधीशों के निर्णय निष्पक्ष होते हैं। उन्हें गुप्त रखने की अथवा गुप्त रूप से सुनने की आवश्यकता नहीं होती निर्णय खुले रूप में सुनाये जाते हैं। उन्हें सुनने का जनता का अधिकार है। मुकदमे बन्द कमरे में नहीं होते हैं और न ही निर्णय बन्द कमरे में सुनाये जाते हैं।

(10) निःशुल्क कानूनी सहायता (Free Judicial Help)—1949 के परामर्श तथा सहायता अधिनियम के अन्तर्गत यह व्यवस्था की गयी है कि वेल्स के उच्च न्यायालय अपीलीय न्यायालयों तथा सेशन एवं शरिफ न्यायालयों के सन्दर्भ में जो लोग गरीब हैं खर्चा बर्दाश्त नहीं कर सकते तथा मुकदमे के अधिक समय तक चलने की सम्भावना है उन्हें मुफ्त कानूनी आर्थिक सहायता दिये जाने का प्रावधान है।

(11) सर्किट न्यायालयों की व्यवस्था (Arrangement of Circuit Courts)—आर्थिक कठिनाइयों तथा आवागमन की असुविधाओं को ध्यान में रखते हुए यह उचित ही समझा गया है कि कुछ मोबाइल न्यायालयों की व्यवस्था की जाय। इन्हीं को सर्किट न्यायालय कहा जाता है। ये बड़े बड़े न्यायालयों की शाखा के रूप में कार्य करते हैं। इन्हें Court of Assizes' भी कहा जाता है। ये न्यायालय वर्ष में तीन बार अपने कोर्ट लगाते हैं। न्यायाधीश दूर दूर जाकर मुकदमों का निपटारा करते हैं।

(12) विधि का कानून (Rule of Law)—विधि का शासन ब्रिटिश संविधान की अनुपम देन है। इसका आशय यह है कि देश में किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा का शासन न होकर कानून का शासन है कानून ही सार्वभौमिक है। कानून के समक्ष सब एक है। कोई भी व्यक्ति कानून से उन्मुक्त नहीं है। सरकारी कर्मचारी तथा साधारण नागरिक प्रधानमन्त्री तथा चौकीदार पूँजीपति तथा निर्धन में कानून की दृष्टि में कोई अन्तर नहीं है। लार्ड हीवर्ट के शब्दों में, "विधि के *शासन का अर्थ है कानून की सर्वोच्चता' (The Supremacy or Dominance of* Law)। कानून का उल्लंघन होने पर प्रत्येक व्यक्ति को दण्ड प्रदान किया जायगा चाहे समाज में उसका कोई स्तर क्या न हो। विधि का शासन नागरिक स्वतन्त्रता की सर्वोत्तम सुरक्षा है। विधि का शासन इस तथ्य का भी द्योतक है कि इंगलैण्ड में किसी वर्ग विशेष का शासन न होकर जनता का कानून का शासन है। अपराध स्थापित हुए बिना किसी भी व्यक्ति को दण्ड भोगने के लिए विवश नहीं किया जा सकता विधि का कानून प्रशासकीय कानून का उल्टा शब्द है। हीगन तथा पॉवेल (Hegan and Powell) के अनुसार, 'जो व्यक्ति सरकार का निर्माण करते हैं व अपनी इच्छानुकूल ही सब कुछ नहीं कर सकते, परन्तु उन्हें अक्षरशः उन कानूनों के अनुसार शासन का संचालन करना पड़ता है जिनका निर्माण संसद ने किया है।'

जूरी के निर्णय की अवहेलना नहीं कर सकता। वह उसका अभिमत मानने को बाध्य है।

(3) नागरिक स्वतन्त्रता का संरक्षण (Safeguard of Civil Liberties)—नागरिकों की स्वतन्त्रताएं न्यायपालिका के हाथों में सुरक्षित रहती हैं। यद्यपि संविधान अलिखित है किन्तु फिर भी नागरिकों की स्वतन्त्रताएँ सामान्य कानून (Rule of Law) के द्वारा सुरक्षित हैं। स्वतन्त्रता का हनन किसी शासक अथवा अधिकारी की इच्छा पर अवलम्बित नहीं है। इससे यह भी अभिप्राय है कि किसी भी व्यक्ति को कानून के अनुसार बिना मुकदमा चलाये हिरासत में नहीं रखा जा सकता, परम्पराओं के हाथों में बद्ध संविधान को स्थायित्व केवल न्यायपालिका से प्राप्त हो सका है।

(4) एकरूपता का अभाव (Lack of Uniformity)—न्यायिक संगठन में वस्तुतः एकरूपता का अभाव पाया जाता है। इंगलैण्ड तथा वेल्स के न्याय संगठन लगभग एक से हैं किन्तु इस प्रकार की एकरूपता उत्तरी आयरलैंड तथा स्कॉटलण्ड के न्यायिक संगठनों में हमें उपलब्ध नहीं होती। इंगलैण्ड तथा वेल्स की पद्धतियों में जो व्यवधान था उसे तीन वर्ष के सतत प्रयत्नों के पश्चात् समाप्त करना सम्भव हो सका है।

(5) शीघ्र निर्णय (Quick Decisions)—अमेरिका तथा भारत के सदृश वहाँ के न्यायालय निर्णयों में देर नहीं लगाते, निर्णय अति शीघ्रता के साथ होते हैं। आंशिक रूप से इस सफलता का श्रेय न्यायाधीशों को कानूनी जटिलताओं से व्यक्तिगत रूप में निपटने की स्वतन्त्रता के अधिकार को जाता है और आंशिक रूप से न्यायिक प्रक्रिया की स्पष्टता तथा प्रभावशालीनता को जाता है। न्यायिक प्रक्रिया के निर्धारण का कार्य वहाँ लॉर्ड चांसलर की अध्यक्षता में विधि विशेषज्ञों की एक समिति के द्वारा किया जाता है।

(6) न्यायिक पुनरावलोकन का अभाव (Absence of Judicial Review)—इंगलैण्ड में संविधान अलिखित है और वहाँ संसदीय सार्वभौमिकता है। संसद द्वारा निर्मित किसी भी कानून को अवैध घोषित करने का अधिकार किसी भी न्यायालय को नहीं है। इसके विपरीत भारत तथा अमेरिका में उच्चतम न्यायालय को यह अधिकार प्राप्त है। इसी कारण वहाँ उच्चतम न्यायालय कभी कभी सहयोगी के स्थान पर प्रशासन के प्रतियोगी के रूप में काम करने लगता है। इंगलैण्ड में इस प्रकार का कोई भय नहीं है।

(7) प्रशासकीय न्यायालयों का अभाव (Lack of Administrative Courts)—फ्रांस तथा अन्य बहुत से देशों में दो ही प्रकार के कानून तथा दो ही प्रकार के न्यायालय हैं। इसी व्यवस्था को प्रशासकीय न्याय व्यवस्था कहते हैं। वहाँ जनता तथा प्रशासकीय अधिकारियों पर मुकदमा चलाने तथा सुनवाई करने के लिए पृथक पृथक न्यायालय तथा कानून हैं। इंगलैण्ड में यह व्यवस्था नहीं पायी जाती। वहाँ पर जन साधारण तथा प्रशासकीय अधिकारियों के लिए न तो पृथक न्यायालय ही हैं और न ही कानून सब सामान्य कानून के अधीन हैं।

(8) सम्पूर्ण कानूनी-संहिता का अभाव (Absence of Complete Code

of Law)—अलिखित संविधान होने के कारण इंगलण्ड में एक सामान्य सम्पूर्ण कानूनी संहिता की रचना सुलभ नहीं है। वहाँ की कानूनी व्यवस्था का आधार संसद के लगभग 300 सदस्यों द्वारा समय समय पर सविधि कानून हैं या न्यायाधीशों के द्वारा लगभग तीस लाख समय समय पर प्रदत्त महत्वपूर्ण निर्णय हैं।

(9) न्यायिक कार्यवाहियों को गुप्त नहीं रखा जाता (Judicial Proceedings are not kept Secret)—न्यायाधीशों के निर्णय निष्पक्ष होते हैं। उन्हें गुप्त रखने की अथवा गुप्त रूप में सुनने की आवश्यकता नहीं होती निर्णय खुले रूप में सुनाये जाते हैं। उन्हें सुनने का जनता का अधिकार है। मुकदमे बन्द कमरे में नहीं होते हैं और न ही निर्णय बन्द कमरे में सुनाये जाते हैं।

(10) निःशुल्क कानूनी सहायता (Free Judicial Help)—1949 के परामर्श तथा सहायता अधिनियम के अन्तर्गत यह व्यवस्था की गयी है कि वेल्स के उच्च न्यायालय अपीलीय न्यायालयों तथा सेशन एवं शैरिफ न्यायालयों के सन्दर्भ में जो लोग गरीब हैं, खर्चा बर्दाश्त नहीं कर सकते तथा मुकदमे के अधिक समय तक चलने की सम्भावना है, उन्हें मुफ्त कानूनी आर्थिक सहायता दिये जाने का प्रावधान है।

(11) सर्किट न्यायालयों की व्यवस्था (Arrangement of Circuit Courts)—आर्थिक कठिनाइयों तथा आवागमन की असुविधाओं को ध्यान में रखते हुए यह उचित ही समझा गया है कि कुछ मोबाइल न्यायालयों की व्यवस्था की जाय। इन्हीं को सर्किट न्यायालय कहा जाता है। ये बड़े बड़े न्यायालयों की शाखा के रूप में काम करते हैं। इन्हें Court of Assizes' भी कहा जाता है। ये न्यायालय वर्ष में तीन बार अपने कोर्ट लगाते हैं। न्यायाधीश दूर दूर जाकर मुकदमों का निपटारा करते हैं।

(12) विधि का कानून (Rule of Law)—विधि का शासन ब्रिटिश संविधान की अनुपम देन है। इसका आशय यह है कि देश में किसी व्यक्ति विशेष की इच्छा का शासन न होकर कानून का शासन है कानून ही सार्वभौमिक है। कानून के समक्ष सब एक हैं। कोई भी व्यक्ति कानून से उन्मुक्त नहीं है। सरकारी कर्मचारी तथा साधारण नागरिक प्रधानमन्त्री तथा चौकीदार पूँजीपति तथा निर्धन में कानून की दृष्टि में कोई अन्तर नहीं है। लार्ड हीवर्ट के शब्दों में, 'विधि के शासन का अर्थ है कानून की सर्वोच्चता (The Supremacy or Dominance of Law)। कानून का उल्लंघन होने पर प्रत्येक व्यक्ति को दण्ड प्रदान किया जायगा चाहे समाज में उसका कोई स्तर क्यों न हो। विधि का शासन नागरिक स्वतन्त्रता की सर्वोत्तम सुरक्षा है। विधि का शासन इस तथ्य का भी द्योतक है कि इंगलैण्ड में किसी वर्ग विशेष का शासन न होकर जनता का कानून का शासन है। अपराध स्थापित हुए बिना किसी भी व्यक्ति को दण्ड भोगने के लिए विवश नहीं किया जा सकता विधि का कानून प्रशासकीय कानून का उल्टा शब्द है। हीगन तथा पावेल (Hegan and Powell) के अनुसार जो व्यक्ति सरकार का निर्माण करते हैं वे अपनी इच्छानुकूल ही सब कुछ नहीं कर सकते, परन्तु उन्हें अक्षरशः उन कानूनों के अनुसार शासन का संचालन करना पड़ता है जिनका निर्माण संसद ने किया है।

(The persons who compose the government of the day cannot do just as they please but must exercise their powers strictly in accordance with the rules which parliament has laid down) इससे यह स्पष्ट होता है कि यह निरंकुश प्रवृत्ति वाले शासकों के ऊपर अंकुश है। यह ब्रिटिश परम्परा तथा स्वभाव के अनुकूल ही है। यह प्रशासकीय वर्ग में और अधिक उत्तर दायित्व की भावना का विकास करता है। विधि के शासन का सबसे अच्छा विवरण इंगलिश विधिवेत्ता डायसी (Dicey) ने दिया है। इसका व्यापक विवेचन डायसी ने अपनी पुस्तक '*Law of the Constitutions*' में किया है।

डायसी का विवेचन (Dicey's Exposition)

डायसी ने विधि के शासन की व्यापक रूप मे व्याख्या करते हुए उसके तीन भाग बताये हैं

(1) कानून की सर्वोच्चता (Supremacy of Law)—कानून की सर्वोच्चता से आशय यह है कि किसी भी व्यक्ति को उस समय तक दण्ड नहीं दिया जा सकता जब तक कि उसके विरुद्ध कानूनी कार्यवाही न की जाय अपराध स्थापित न किया जाय तथा अपराधी को अपने बचाव का पूरा पूरा अवसर न दिया जाय। इससे यह स्पष्ट है कि किसी भी व्यक्ति की सम्पत्ति का अपहरण नहीं किया जा सकता। कार्य पालिका अपनी स्वेच्छा का प्रयोग नहीं कर सकती, उसे पूर्ण रूप में कानून के अनुसार आचरण करना होगा। अन्य देशों मे कार्यपालिका अपनी स्वेच्छा का प्रयोग करके नागरिको को आतंकित करती है, मनमाने ढग से आचरण करके उनकी स्वतन्त्रता को खतरे मे डालती है। दण्ड किसी न्यायालय द्वारा गुप्त रूप में देने की व्यवस्था नहीं है। अपराधों की सुनवाई खुले रूप मे होती है। विशेष न्यायालयो की भी रचना नहीं की जाती। शारीरिक एव आर्थिक रूप मे एक व्यक्ति को दण्डित केवल उसी रूप मे किया जा सकता है जब उसे साधारण न्यायालय द्वारा सामान्य कानून के अनुसार दण्ड दिया गया हो। कहने का तात्पर्य यह है कि दण्ड न्यायालय मे प्रमाणित होने की ही स्थिति मे ही दिया जा सकता है अन्यथा नही।

(2) कानून की समानता (Equality before Law)—डायसी के शब्दों मे विधि के शासन से अभिप्राय है कि "कोई व्यक्ति कानून से ऊपर नही है। प्रत्येक व्यक्ति चाहे उसका पद और स्थिति कुछ भी हो, देश के सामान्य कानून से नियन्त्रित होता है तथा सामान्य न्यायाधिकरण के अन्तगत रहता है। जो बात एक आदमी के लिए कानून है वह समस्त नागरिको के लिए कानून है।" व्यक्ति की सामाजिक स्थिति से देश का कानून तथा उसके न्यायालय प्रभावित नही होते। कानून के समक्ष सबका स्तर समान है, चाह कोई कितने ही उच्च पद पर क्यो न हो उसका मूल्य कानून के समक्ष समान है। डायसी (Dicey) के शब्दो मे "हमारे लिए प्रधानमन्त्री से लेकर एक सिपाही तक या एक कर वसूल करने वाले तक प्रत्येक कर्मचारी का दायित्व प्रत्येक ऐसे काय के लिए जो कानून मे अन्तर्गत न्याय न हो, उतना ही है जितना किसी साधारण नागरिक का होता है, सरकारी कर्मचारियो के लिए पृथक कानून तथा पृथक न्यायालय फ्रास की भाँति इगलैण्ड मे नहीं है। कानून से लाभ अथवा हानि की उपलब्धि सभी नागरिकों को समान रूप से प्राप्त है। साधारण

कानून ही शासकीय कर्मचारियो के कार्यों के औचित्य तथा अनौचित्य को निश्चित करता है। न्याय के समक्ष सब समान हैं।

(3) अधिकारो का स्रोत संविधान नहीं वरन् न्यायिक निर्णय हैं (Rights do not originate from the Constitution but from Judicial Decisions)—विधि के शासन का तीसरा अर्थ है कि जहाँ संविधान स्पष्ट नही है वहा न्यायालयो के निर्णय ही अन्तिम माने गये हैं। व्यक्तिगत स्वतन्त्रताओ का निर्माण न्यायिक निर्णयो का ही परिणाम मात्र है। डायसी के शब्दो मे, "संविधान के सामान्य सिद्धान्त उन न्यायिक निर्णयो के परिणाम हैं, जिनमे न्यायालयो ने विशेष अभियोगो मे नागरिको के अधिकारो को निश्चित किया है।" देश का सामान्य कानून न्यायिक निर्णयो का ही परिणाम है, संसद की सर्वोच्चता का मान्य केवल इसलिए माना गया है कि वह कानूनो का निर्माण सामान्य कानून के अनुसार करती है, यही शासन का आधार भी है।

विधि के शासन का अपवाद (Exceptions to the Rule of Law)

इसमे सन्देह नही कि डायसी कानूनी निर्णय तथा सविवेक निर्णयो के झमेले मे उलझा हुआ दीख पडता जिसे वह अन्त तक नही सुलझा पाता। यह बात भी सही है कि जब उसने 1885 मे अपनी पुस्तक की रचना की थी राज्य का कार्य क्षेत्र व्यापक नही था। वह व्यक्तिवादी विचारधारा से अधिक प्रभावित जान पडता है। किन्तु 1915 तक राज्य के कार्यक्षेत्र की व्यापकता का इतना शीघ्रता के साथ विकास हुआ कि स्वयं डायसी ने यह अनुभव किया कि सपरिषद आदेशो (Orders in Councils) की संख्या इतनी बढ गयी है कि विधि के शासन के लिए खतरा उत्पन्न हो गया है। महायुद्धावधि मे सरकार ने शक्तियो का प्रयोग स्वेच्छा से किया था। विधि के शासन के सम्बन्ध मे निम्नलिखित अपवाद हैं

(1) प्रत्यायोजित व्यवस्थापन (Delegated Legislation)—संसद के पास न इतना समय है कि वह कानून की सूक्ष्मताओ का अवलोकन कर सके और न ही उसके पास इतना प्राविधिक ज्ञान है जो कानून की परिवर्द्धित जटिलताओ का सही सही विश्लेषण ही कर सके। विवशता की स्थिति मे उसे अपनी शक्तियो का महत्व पूर्ण भाग—कानून निर्माण—कार्यपालिका को समर्पित करना पडता है। मन्त्रीगण अपने स्थायी सचिवो के परामर्श से विभागीय नियमो एवं उपनियमों की रचना करते हैं और उस समय तक इन नियमो का कानून की भाँति मूल्य भी होता है जब तक कि वे अवैध घोषित नही कर दिये जाते। यह विधि के शासन पर करारी चोट है जिसने उसके महत्व को पददलित सा कर दिया है।

(2) प्रशासकीय न्याय (Administrative Justice)—इंगलैण्ड मे बहुत से शासकीय विभागो को कानून बनाने तथा न्याय करने तक के अधिकार दिये गये हैं। इन अधिकारो से ये विभागीय विवादो का निपटारा करते हैं। प्रशासकीय अधिकारियो को कुछ परिस्थितियों मे न्यायिक अधिकार भी समर्पित किये गये हैं। उदाहरणार्थ, Factory Act, Trade Board Act Public Health Act, Town and Country Planning Act आदि ऐसे संसदीय अधिनियम हैं जिन्होने प्रशासकीय विभागो को न्यायिक शक्तियो से सम्पन्न किया है। नागरिको के हितो से सम्बन्धित

वे जो निर्णय करते हैं उनके विरुद्ध अपील नहीं की जा सकती। वे किसी निश्चित कानूनी प्रक्रिया का भी पालन नहीं करते। प्रभावित लोगों को अपनी सफाई देने का भी कभी-कभी पूर्ण अवसर नहीं मिल पाता। इस प्रकार प्रशासकीय न्याय विधि के शासन के मार्ग में एक बहुत बड़ी बाधा है।

(3) न्यायाधीशों के विशेषाधिकार (Privileges of the Judges)—इंगलैण्ड में न्यायाधीशों को न्यायिक सुरक्षा इस सीमा तक प्राप्त है कि उनके विरुद्ध कोई कानूनी कार्यवाही नहीं की जा सकती। यदि वे अपने अधिकार क्षेत्र का अतिक्रमण भी करते हैं तो भी उनके विरुद्ध कोई प्रशासकीय कार्यवाही नहीं की जा सकती। गलत निर्णय देने पर भी न्यायाधीशों के विरुद्ध कोई कानूनी कार्यवाही नहीं की जाती।

(4) सरकारी अधिकारियों के विशेषाधिकार एवं उन्मुक्तियाँ (Privileges and Immunities of Government Officials)—1947 के Crown's Proceeding Act के पारित होने के बाद भी प्रशासकीय अधिकारियों को कुछ अधिकार एवं उन्मुक्तियाँ अब भी प्राप्त हैं। 1939 के पब्लिक अथॉरिटीज प्रोटेक्शन एक्ट के अनुसार यह व्यवस्था की गयी है कि यदि कोई अधिकारी अपराध करता है अथवा अपनी शक्तियों का दुरुपयोग करता है तो उसके विरुद्ध किसी नागरिक द्वारा उस तिथि से 6 माह की अवधि में मुकदमा दायर करने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त यदि अधिकारी के विरुद्ध चलाया गया मुकदमा खारिज हो जाता है तो नागरिक को मुआवजे के रूप में एक बहुत बड़ी रकम अदा करनी पड़ती है। सम्भवतः यही कारण है कि सरकारी कर्मचारियों के विरुद्ध मुकदमा दायर करने से लोग डरते हैं।

(5) विदेशियों को उन्मुक्तियाँ (Immunities to the Foreigners)—विधि के शासन के विरुद्ध यह एक बहुत बड़ा अपवाद है जो विदेशी नागरिक दूतावासों में निवास करते हैं अथवा जो अन्तर्राष्ट्रीय मान्यता प्राप्त संस्थाओं के सदस्य हैं या जो अन्य देशों के अध्यक्ष, राजदूत अथवा शासक हैं उन पर इंगलैण्ड के नियम लागू नहीं होते। वे अपने देश के कानून से नियन्त्रित होते हैं। इस प्रकार वे इंगलैण्ड के कानून से उन्मुक्त रहते हैं।

(6) स्वविवेक शक्तियाँ (Discretionary Powers)—स्वेच्छा शक्तियों को किसी भी प्रशासकीय व्यवस्था का महत्वपूर्ण अंग माना जा सकता है। बिना इनके प्रशासन में कार्यकुशलता उत्पन्न नहीं की जा सकती। इनका होना विधि के शासन के प्रतिकूल है। उदाहरण के लिए इंगलैण्ड में गृह सचिव किसी भी विदेशी को नागरिकता का प्रमाण पत्र देने से मना कर सकता है। किसी भी विदेशी को इं [illegible] से बाहर जाने को कह सकता है यदि उसकी हरकतें [illegible]चित हैं। कार्यपा[illegible] [illegible] भी बाहर जाने का पार पत्र अस्वीकार कर [illegible] इस अस्वी[illegible] [illegible] भी न्यायालय में अपील नहीं की जा स[illegible]

(7) ट्रेड यूनियन, सशस्त्र सेना [illegible] किस्सा [illegible] Unions, Armed Forces and G[illegible] uncil [illegible] सदस्यों पर भी विधि का शासन लागू नहीं [illegible] प्रति[illegible] कोई भी व्यक्ति कानूनी [illegible]

चलाने का हकदार नहीं है। इसी प्रकार सैनिक न्यायालयों द्वारा सैनिक कानून के अनुसार दिये गये निर्णयों के विरुद्ध अपील करने का अधिकार नहीं है। पादरियों पर चर्च सम्बन्धी कानून लागू होते हैं और डाक्टरों पर सामान्य चिकित्सा परिषद द्वारा बनाये गये कानून लागू होते हैं।

(8) अधिकारों की उत्पत्ति का एकमात्र स्रोत न्यायिक निर्णय नहीं हैं (Rights do not Originate From Judicial Decisions Alone)—डायसी का यह विचार एक दम त्रुटिपूर्ण है कि नागरिक अधिकारों एवं स्वतन्त्रताओं का एकमात्र श्रेय न्यायिक निर्णयों को है। यह एक पक्षीय विचार है। इंगलैण्ड में जनता को बहुत से अधिकार संसद तथा सम्राट द्वारा समय-समय पर प्राप्त होते रहे हैं। 1816 में हीबियस कॉर्पस एक्ट के द्वारा विधि शासन की इस आवश्यकता को मान्यता दी गयी कि बिना अपराध स्थापित किये किसी को सजा नहीं दी जा सकती। 1888 के लाइबल एक्ट द्वारा प्रेस की स्वतन्त्रता की घोषणा की गई। 1936 में पब्लिक ऑर्डर एक्ट के द्वारा सार्वजनिक बैठकों आदि के सम्बन्ध में महत्वपूर्ण नियमों का प्रतिपादन किया गया।

अतः विधि का शासन एक खोखला आदर्शवादी सिद्धान्त मात्र है। New Despotism' में लॉर्ड हीवर्ट (Hewert) ने प्रदत्त व्यवस्थापन की आलोचना करते हुए कहा है कि ' इंगलैण्ड की यह दोषपूर्ण प्रणाली किसी भी व्यक्ति, जनता अथवा पदाधिकारी के लिए घातक सिद्ध हो सकती है। इंगलैंड में कानून के शासन में कोई एकरूपता नहीं है क्योंकि इसमें कभी कभी होने वाले अनियमित विकास ने विधि के शासन को पीछे धकेल दिया है।" किन्तु इससे हमें यह अनुमान नहीं लगा लेना चाहिए कि इंगलैण्ड में विधि का शासन नहीं है। इंगलैंड में विधि का शासन है किन्तु उसका स्वरूप बदल गया है। उसका वस्तुतः वह स्वरूप नहीं रहा है जिसकी चर्चा डायसी ने की थी। आज तो उसका लक्ष्य केवल यह देखना मात्र रह गया है कि कार्यपालिका द्वारा अपनी शक्तियों का दुरुपयोग न हो तथा नागरिक अधिकारों की लोकतन्त्रात्मक पद्धति द्वारा सुरक्षा बनी रहे। किसी भी व्यक्ति को अनुचित रूप से आतंकित न किया जाय। कानून के शासन का महत्व कम नहीं हुआ वरन् बढ़ता जा रहा है। वेड तथा फिलिप्स के शब्दों में "कानून के शासन से यह अभिप्राय है कि उसमें कार्यपालिका की निरंकुश शक्तियों का अभाव होगा, प्रत्यायोजित व्यवस्थापन पर संसद का प्रभावशाली नियन्त्रण होगा इसका उचित प्रकाशन होगा विशेष रूप से जब इसके द्वारा दण्ड की व्यवस्था की जाय। जब कार्यपालिका को स्वेच्छाचारी शक्तियाँ दी जाएं तो यह निर्धारित कर दिया जाय कि कार्यकारिणी उन शक्तियों का प्रयोग किस प्रकार करेगी।' इस प्रकार विधि के शासन का मूल्यांकन इस नये रूप में किया जाना चाहिए न कि उस रूप में जिस रूप में डायसी ने इसकी व्याख्या की है।

इंगलैण्ड में कानून के प्रकार
(Kinds of English Law)

(1) सामान्य विधि (Common Law)—इंगलैंड की कानूनी परम्परा में सामान्य विधि का स्थान सबसे अधिक पुराना है। यह लगभग 800 वर्ष पुराना है।

नार्मन शासकों की विजय से पूर्व इंगलैण्ड में सामान्य व्यवस्था का अभाव था। कई प्रकार के कानून वर्तमान थे। पृथक् पृथक् क्षेत्रों में पृथक् पृथक् कानून थे। कानूनों का कोई व्यापक एवं संगठित आधार उपलब्ध नहीं था। न्यायालय स्थानीय परम्पराओं के अनुसार निर्णय किया करते थे देश के विविध भागों में स्वाभाविक रूप से विभिन्न प्रकार के कानून थे। नार्मन तथा एंजिविन शासक यह चाहते थे कि देश में सर्वत्र शासन व्यवस्था का रूप एक सा हो व पृथक्तावादी नहीं थे। वे इन बिखरे हुए भागों को मिलाना चाहते थे। इसके लिए उन्होंने एक सामूहिक न्याय व्यवस्था का प्रयोग किया। धीरे धीरे स्थानीय प्रथाओं का भेद समाप्त होने लगा था। सम्पूर्ण देश में सामान्य न्यायिक सिद्धान्तों के आधार पर एक सामूहिक व्यवस्था कायम हो गयी। सर्वप्रथम न्यायाधीशों ने परम्पराओं को अपने निर्णयों का आधार बनाया किन्तु धीरे धीरे एक निश्चित नियमावली का आविर्भाव हुआ। यहीं से सामान्य कानून का जन्म समझना चाहिए।

सामान्य कानून वस्तुतः वह कानून है जिसका निर्माण संसद तथा सम्राट ने नहीं किया है वरन जो न्यायिक निर्णयों के परिणामस्वरूप विकसित हुआ है। समय समय पर इन्हें संहिताबद्ध करने की कोशिश भी की गई है। इस प्रकार की संहिता उनकी व्याख्या तो करती है किन्तु वह यह नहीं बतलाती कि वे कानून क्या हैं। यद्यपि कानून तथा न्याय के क्षेत्र में एक क्रान्ति आ गई है किन्तु फिर भी सामान्य कानून का महत्व आंग्ल व्यवस्था में आज तक बना हुआ है। संविदा नियम तथा सामाजिक अपराधों से सम्बन्धित नियम इसी पर अवलम्बित हैं। फौजदारी कानून भी बहुत कुछ सीमा में इसी पर आधारित हैं। सामान्य कानून का एक बहुत बड़ा भाग संसद द्वारा बनाये गये कानूनों के रूप में आ गया है। सामान्य कानून के ही सदृश कुछ न्यायालयों का विकास हुआ जिन्हें अब एसाइज (Assizes) कहा जाता है और वे अब भ्रमणशील न्यायालयों के रूप में कार्य करते हैं। यह तो मानना ही होगा कि सामान्य कानून के मूल में वे प्रथाएँ हैं जिनके आधार पर न्यायधीशों ने अपने निर्णय दिये हैं। ब्रिटिश जनता आज भी यान्त्रिक युग में इन कानूनों को सम्मान तथा श्रद्धा के रूप में देखती है। ब्लैकस्टोन (Blackstone) के शब्दों में "यह सर्वश्रेष्ठ जन्माधिकार और मानव का सर्वोत्तम उत्तराधिकार है।"

(2) न्याय भावना अथवा औचित्यपूर्ण निर्णय (Equity)—सामान्य कानून के आधार पर औचित्यपूर्ण कानून की नींव रखी गयी है। तेरहवीं शताब्दी के मध्य तक सामान्य विधि की लोचशीलता में परिवर्तन आगया था। वह कठोर हो गया। समाज की परिवर्तित परिस्थितियों के अनुकूल वह अपने को ढालने में सफल न हो सकी। अनेकों कमियाँ उसमें आगयीं। न्यायाधीशों के समक्ष ऐसे ऐसे मामले आते रहे जिनमें वह अनुपयुक्त प्रतीत होने लगा। न्याय की अस्पष्टता बढ़ती गयी। सामान्य कानून के अनुकूल निर्णय देना सम्भव न रहा। जनता के सदस्य असंतुष्ट होकर सम्राट तथा संसद के पास न्याय की माँग हेतु जाने लगे। लोग अन्याय से पीड़ित थे। राजा ही उस समय कानून तथा न्याय का स्रोत था। इसी कारण उससे अनुरोध किया जाता था। जब इन याचिकाओं की संख्या बढ़ने लगी तो सम्राट के लिए इन्हें सुनना सम्भव नहीं रहा। स्वविवेक द्वारा निर्णय देना असम्भव हो गया। किसी

भी कानून की अनुपस्थिति मे निणय राजा प्राकृतिक याय तथा न्याय भावना के आधार पर कर दिया करता था। जब अपीलो की बढती हुई सख्या के साथ राजा कदम मिलाकर नही चल सका तो उसने विवश होकर उ हे अपने चान्सलर (Chancellor) के पास भेजना आरम्भ कर दिया। इसी से चान्सरी न्यायालय (The Court of Chancery) का विकास हुआ। चान्सलर को राजा की आत्मा का साधक कहा जाता था। इस चा सरी का स्वरूप न्यायालय का न होकर एक शासकीय विभाग का सा था। चान्सर न्यायभावना प्राकृतिक न्याय तथा सविवेक के आधार पर ही निणय कर दिया करता था। इस प्रकार के कानून को औचित्यपूण निणय की सज्ञा दी गयी।

18वी शताब्दी तक साम्यविधि के नियम पर्याप्त रूप मे स्पष्ट हो चुके थे। 1873 के न्यायालय अधिनियम (Judicature Act) के अनुसार न्यायभावना तथा सामान्य कानून की पृथकता समाप्त कर दी गयी। पहले सामान्य कानून के अन्तगत पृथक-पृथक यायालयो की व्यवस्था थी। दोनो प्रकार के कानूनो—सामान्य तथा न्याय भावना—मे बहुत एकरूपता सी जान पडती है। सामान्य कानून का आधार प्रथाएँ हैं और न्याय भावना का आधार विवेक। इसकी पष्ठि मे यह भावना छिपी हुई है कि न्यायकाय केवल कानून के शुष्क आकार के अनुकूल ही नही चलना चाहिए किन्तु उसे उस कानून के अनुसार चलना चाहिए जो सामाजिक नैतिकता की कसौटी पर खरी उतर सके। दोनो ही प्रकार के कानून असहिताबद्ध (Uncodified) हैं। दोनो ही प्रकार के कानूनो का विकास न्यायाधीशो के निणयो के परिणामानुसार हुआ है। फिर भी दोनो प्रकार के कानूनो म अन्तर है। सामान्य कानून का विकास दौरा अथवा भ्रमण करने वाले न्यायाधीशो के फलस्वरूप निणयो के रूप मे हुआ है। औचित्यपूण कानून का विकास भी चान्सरी न्यायाधीशो के निणय के फलस्वरूप विकसित हुआ है। एक का विकास प्रथाओ के आधार पर हुआ है तो दूसरे का नतिकता के आधार पर। औचित्यपूण निणयो का सम्बन्ध फौजदारी कानून के नियमन से है। दोनो के सम्बन्ध मे एक बात और भी स्पष्ट की गई है कि दोनो मे सघप की स्थिति मे औचित्यपूण निणय का निणय अन्तिम होगा।

(3) सविधि कानून (Statute Law)—सविधि कानून को ससदीय कानून कहा जाता है। वास्तविक रूप मे यही कानून है, और दो कानून विकसित प्रकार के हैं, कि तु सविधि कानून ही केवल निर्मित प्रकार का है। यही पक्के प्रकार का कानून है। ससद द्वारा स्वीकृत विधेयक सम्राट की स्वीकृति के उपरान्त कानून बन जाते हैं। वतमान समय मे ससदीय प्रणाली के विकास के साथ सम्राट की स्वीकृति अब केवल एक औपचारिकता मात्र है। ससदीय कानूनो के निर्माण की माँग लोक कल्याणकारी राज्य के स्वरूप के साथ दिन प्रतिदिन बढती जा रही है।

ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था का सगठन
(Organization of British Judiciary)

ब्रिटेन मे न्याय-व्यवस्था का सगठन 1873 के न्यायालय अधिनियम के अन्तगत किया गया था जिसे 1925 म सशोधित रूप प्रदान किया गया। इगलैण्ड यद्यपि एकात्मक देश है किन्तु वहाँ हमे न्याय व्यवस्था का सवत्र एकात्मक रूप दष्टिगोचर नहीं होता। वेल्स तथा स्काटलण्ड की न्याय व्यवस्था म अन्तर है। इगलण्ड

में दो प्रकार के न्यायालय हैं—दीवानी तथा फौजदारी (Civil & Criminal Courts)। दीवानी न्यायालय नागरिकों के परस्पर धन, सम्पत्ति आदि मामलों का निपटारा करते हैं। फौजदारी न्यायालय सार्वजनिक शान्ति की व्यवस्था करते हैं जहाँ पर राजकीय कानून का उल्लंघन होता है। दीवानी तथा फौजदारी कानून का यह अन्तर छोटे स्तर के न्यायालयों में हमें अधिक देखने को मिलता है किन्तु ज्यों-ज्यों हम ऊपर की ओर चलते हैं। यह अन्तर कम होता जाता है। लॉर्ड सभा दोनों ही प्रकार के कानूनों के लिए सबसे बड़ा न्यायालय है। सर्वप्रथम हम दीवानी न्यायालयों के संगठन पर विचार करेंगे।

दीवानी न्यायालय (Civil Courts)—

(1) **काउण्टी न्यायालय (County Courts)**—इस प्रकार के न्यायालयों में 400 पौण्ड तक की सम्पत्ति के अभियोगों की सुनवाई हो सकती है। भूमि की पुन प्राप्ति के मुकद्दमे भी इन न्यायालयों में आते हैं जहाँ भूमि की दर योग्य कीमत 100 पौण्ड से अधिक नहीं है। इस प्रकार के न्यायालयों की संख्या इंगलैण्ड तथा वेल्स में मिलाकर लगभग 500 है। इन्हें 60 सर्किट कोर्टों में संगठित किया गया है। प्रत्येक सर्किट कोर्ट में एक न्यायाधीश होता है। इन न्यायालयों में सर्वेतनिक न्याया धीश होते हैं। वे दौरे करते रहते हैं। 7 वर्ष का अनुभव प्राप्त बैरिस्टरों में से लाड चान्सलर द्वारा न्यायाधीशों की नियुक्ति की जाती है। इन न्यायालयों में मकान मालिकों और किरायेदारों के झगड़े तथा मजदूरों और मालिकों के झगड़ों का भी निपटारा किया जाता है।

(2) **सुप्रीम कोर्ट ऑफ जुडीकेचर (Supreme Court of Judicature)**—यह काउण्टी न्यायालयों के ऊपर होता है इसके भी दो भाग हैं—हाईकोर्ट आफ जस्टिस (High Court of Justice) तथा कोर्ट ऑफ अपील (Court of Appeal)।

(क) **हाईकोर्ट ऑफ जस्टिस (High Conrt of Justice)**—हाई कोर्ट ऑफ जस्टिस तीन सम्भागों में बटता है

(i) **चान्सरी**—इसमें बहुधा वे मामले आते हैं जो पहले औचित्यपूर्ण निर्णय के न्यायालयों में जाते थे।

(ii) **किंग्स बैंच (Kings Bench)**—इसमें सामान्य विधि से सम्बन्धित मामले आते हैं।

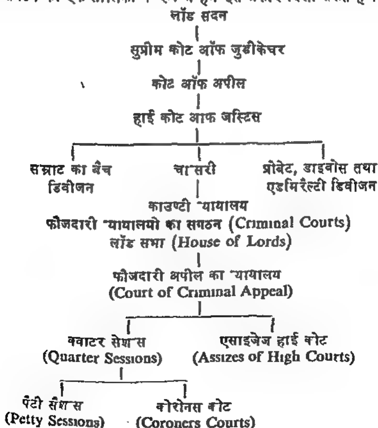
(iii) **प्रोबेट डाइवोर्स तथा एडमिरल्टी डिवीजन (Probate Divorce and Admirality Division)**—प्रोबेट में इच्छा पत्र अथवा वसीयत से सम्बन्धित मामले आते हैं। डाइवोर्स के न्यायालयों में विवाह विच्छेद से सम्बन्धित मुकद्दमे आते हैं। एडमिरैल्टी न्यायालयों में नौकाधिकरण तथा जहाजों आदि के मामले आते हैं।

सम्राट की बैंच का अध्यक्ष लॉर्ड चीफ जस्टिस होता है। इसमें 24 न्यायाधीश होते हैं। ये न्यायाधीश माल के मुकद्दमों के साथ साथ फौजदारी के मुकद्दमों की भी सुनवाई करते हैं। चान्सरी डिवीजन का अध्यक्ष लार्ड चान्सलर होता है। इसमें 7 न्यायाधीश होते हैं। चान्सरी न्यायालय मृतकों की साझेदारी न्यास धरोहर तथा कर से सम्बन्धित मुकद्दमे सुनते हैं। प्रारम्भिक स्तर के न्यायालयों में न्यायाधीश अकेले ही मुकद्दमों की सुनवाई करते हैं। अपील के मामले में 3 न्यायाधीश सुनवाई करते हैं। यदि

काउण्टी कोर्ट के क्षेत्राधिकार के बाहर का कोर्ट मामला हो तो उच्च न्यायालय के किसी भी विभाग में मुकद्दमे की सुनवाई हो सकती है।

(ख) कोर्ट ऑफ अपील (Court of Appeal)—इस न्यायालय के क्षेत्राधिकार के अन्तर्गत काउण्टी तथा उच्च न्यायालय के निर्णयों के विरुद्ध अपीलों की सुनवाई की जाती है। यह सर्वोच्च न्यायालय का ही एक भाग है। इस न्यायालय का अध्यक्ष मास्टर ऑफ दि रौल्स (Master of the Rolls) होता है। इस पदाधिकारी के सहयोग के लिए 8 अन्य जस्टिस ऑफ दी पीस (Justice of the Peace) होते हैं। यह ध्यान रखने की बात है कि अपीलें केवल विधि तथा तथ्य के प्रश्न पर होती हैं।

(4) सर्वोच्च न्यायालय (House of the Lords)—लॉर्ड सभा सर्वोच्च न्यायालय है। कोर्ट ऑफ अपील के निर्णयों के विरुद्ध केवल लार्ड सभा में ही अपील की जा सकती है। सारा लॉर्ड सदन अपील नहीं सुनता। अपील केवल कानून के लॉर्डों द्वारा ही सुनी जाती है। कानून के इन लॉर्डों की संख्या 9 है। ये ही कानून की बैंच का निर्माण करते हैं। जिस समय कानून के ये लॉर्ड न्यायालय के रूप में बैठते हैं उस समय अध्यक्ष पद लॉर्ड चान्सलर ग्रहण करते हैं। लॉर्ड चान्सलर मन्त्रिमण्डल का भी सदस्य होता है। लॉर्ड सभा ही संयुक्त राज्य का उच्चतम दीवानी न्यायालय है। यह फौजदारी मामलों में भी उच्चतम न्यायालय का कार्य करता है। दीवानी न्यायालय के इस संगठन को एक तालिका के रूप में हम इस प्रकार दिखा सकते हैं।



(1) जस्टिस ऑफ पीस का न्यायालय (Court of stipendiary Magistrates and Justice of peace)—फौजदारी अभियोगो की श्रेणी मे यह इस समय सबसे छोटा न्यायालय है। प्रत्येक न्यायालय मे 2 से लेकर 7 तक न्यायालय होते हैं। ग्रामीण क्षेत्रो मे इन न्यायाधीशो को शान्ति न्यायाधीश भी कहा जाता है। नगरो मे यह कार्य दण्डनायको (Magistrates) द्वारा किया जाता है जिनकी नियुक्ति गृह सचिव द्वारा होती है। ग्रामीण क्षेत्रो मे न्यायाधीश कानून के विशेषज्ञ नही होते, वे अनुभवी क्लर्कों की सहायता से कार्य करते हैं और उनके पद भी अवैतनिक होते हैं। किन्तु नगरो मे ये पद वैतनिक होते हैं। शान्ति न्यायाधीशो की नियुक्ति लॉर्ड चान्सलर द्वारा की जाती है। इन शान्ति न्यायाधीशो को 14 दिन तक का कारावास तथा 90 शिलिंग तक जुर्माने करने का अधिकार है।

(2) पैटी सेशन्स का न्यायालय (Court of Petty Sessions)—ये न्यायालय ऐसे मुकद्दमो का फैसला करते हैं जिनमे जूरी की आवश्यकता नही होती। यातायात, चोरी चोट तथा आक्रमण आदि के मामले इन न्यायालयो के सामने रखे जाते हैं। प्रत्येक न्यायालय मे कम से कम 2 शान्ति न्यायाधीश होते हैं। इन न्यायालयो को 50 से लेकर 100 पौण्ड तक तथा कुछ विशेष परिस्थितियो मे 500 पौण्ड तक जुर्माने करने का अधिकार है। इन्हे 6 माह तक की तथा विशेष परिस्थितियो मे 1 वर्ष तक की सजा देने का भी अधिकार है। यदि किसी मुकद्दमे मे अपराधी को 3 माह से अधिक की सजा मिलने की सम्भावना हो तो उस परिस्थिति मे मुकद्दमे का निर्णय एक जूरी के द्वारा होता है।

(3) कोर्ट ऑफ क्वार्टर सेशन्स (Court of Quarter Sessions)—ऊपर जिन दो प्रकार के न्यायालयो का उल्लेख किया गया है उनके ऊपर कोर्ट ऑफ क्वार्टर सैशन्स का न्यायालय होता है। इसे काउण्टी न्यायालय भी कहा जाता है। इसमे काउण्टी न्यायालयो के सारे शान्ति न्यायाधीश इसके सदस्य होते हैं। ये ही अभियोगो की भी सुनवाई करते हैं। इन्हे कोर्ट ऑफ क्वार्टर सेशन्स इसलिये कहा जाता है कि ये वर्ष मे केवल मुकद्दमो को सुनते हैं। इस प्रकार के न्यायालयो को निम्न न्यायालयो के निर्णयो के विरुद्ध अपील सुनने का भी अधिकार है। ये बडे फौजदारी मुकद्दमो मे भी अपील सुनते हैं किन्तु वे इतने गम्भीर प्रकार के नही होने चाहिए कि उन्हे कोर्ट ऑफ एसाइज मे ले जाने की आवश्यकता पडे। हत्याओं एवं देशद्रोहिता से सम्बन्धित मुकद्दमो को सुनने का अधिकार इन्हे नहीं होता। इन न्यायालयो के न्यायाधीशो को रिकार्डर कहा जाता है। ये वैतनिक होते हैं। इनमे निर्णय करते समय जूरी का प्रयोग किया जाता है।

(4) कोर्ट ऑफ एसाइजेज (Court of Assizes)—इस प्रकार के न्यायालयो के समक्ष हत्या देशद्रोह डकैती तथा गम्भीर प्रकार के मुकद्दमे जाते हैं। इन न्यायालयो के न्यायाधीश वर्ष मे तीन बार अपना न्यायालय लगाते हैं। सम्राट की जुडीशियल बैंच के सदस्य इसके भी सदस्य होते हैं और दौरा करते हैं। वे एक काउण्टी से दूसरी काउण्टी मे जाते हैं। इस प्रकार के न्यायालय को सेन्ट्रल क्रिमिनल कोर्ट तथा साधारण भाषा में ओल्ड बली (Old Belly) कहा जाता है। वस्तुतः एसाइजेज एक प्रकार से हाईकोर्ट आफ जस्टिस की ही शाखाएँ हैं।

(5) फौजदारी अपील का न्यायालय (The Court of Criminal Appeal)—यह न्यायालय भी हाईकोर्ट ऑफ जस्टिस की एक शाखा है। इसमे सामान्यत न्यायाधीशो की सख्या तीन होती है। इसमे लार्ड चीफ जस्टिस तथा सम्राट की न्यायिक बैंच के सदस्य होते हैं। क्वाटर सैशन्स तथा एसाइजेज के न्यायालयो के निर्णयो के विरुद्ध इसमे अपील सुनी जाती है। कानूनी प्रश्नो पर इसमे प्रत्यक्ष रूप से अपील लायी जा सकती है। कानूनी प्रश्नो पर अपील तभी लायी जा सकती है जबकि महान्यायवादी यह प्रमाण पत्र दे दे कि अमुक कानूनी प्रश्न अपील करने योग्य है। कानूनी प्रश्नो से सम्बन्धित अपीलो की सख्या सर्वदा कम रहती है।

(6) लार्ड सदन (House of Lords)—जिस प्रकार दीवानी मुकद्दमो मे यह सर्वोत्तम न्यायालय है उसी प्रकार फौजदारी मामलो मे भी यह अन्तिम न्यायालय है, इसमे कानून के लॉर्ड ही अपील सुनते हैं। निर्णयो एव सुनवाई के समय सारे सदस्य उपस्थित नही होते।

प्रीवी कौंसिल की न्याय समिति
(Judicial Committee of the Privy Council)

यह एक न्याय-समिति है जिसे धार्मिक मामलो मे उपनिवेशो तथा अधिराज्यो (Dominions) के उच्चतम न्यायालयो के निर्णयो के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार है। यह अधिराज्यो की इच्छा पर है कि वे अपने उच्चतम न्यायालयो के निर्णयो के विरुद्ध अपील भेजें अथवा नही। सम्राट की ओर से प्रीवी कौंसिल की न्याय समिति उन अपीलो को सुनती है। ऐसी अपीलो की सख्या बहुत कम होती है। 26 जनवरी 1950 के बाद भारत का कोई मुकद्दमा इसके पास नही भेजा गया है। इसे सम्राट को सलाह देने वाली समिति भी कहा जाता है। प्रीवी कौंसिल की न्याय समिति मे लॉर्ड चान्सलर, भूतपूर्व लार्ड चान्सलर लॉर्ड सदन के कानून के लॉर्डस तथा प्रसिद्ध विधिवेत्ता सम्मिलित किये जाते हैं। कुल मिलाकर उसमे 20 सदस्य होते हैं। कानून के लॉर्ड यहां पर प्रीवी कौंसिल के रूप मे ही काय करते हैं। अधिकाश काय उन्ही के द्वारा किया जाता है। प्रीवी कौंसिल के निर्णय सपरिषद आदेशो के रूप मे लागू किये जाते हैं।

ब्रिटिश न्याय-व्यवस्था का मूल्याकन
(British Judicial System evaluated)

ब्रिटिश न्याय व्यवस्था अपनी निष्पक्षता तथा प्रवीणता के लिए विश्वविख्यात है। न्यायालयो की कार्यप्रणाली बहुत ही गम्भीर है निम्न न्यायालयो तक की प्रतिष्ठा अमेरिका के उच्च न्यायालयो की अपेक्षा अधिक कही जाती है। जितना सुन्दर, स्वस्थ तथा गम्भीर वातावरण वहा के न्यायालयो मे हमे देखने को मिलता है वह अन्यत्र उपलब्ध नही होता। न्यायाधीश एक पच के रूप मे काय करते हैं। वे अन्वेषण के रूप मे काय नही करते अपराधी को प्रत्येक प्रकार की सुरक्षा प्रदान की जाती है। निर्णया की शीघ्रता ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की एक महत्वपूर्ण विशेषता है। काय विधि सरल है। न्याय व्यवस्था प्राविधिक कम तथा व्यावहारिक अधिक है। वहा पर न्याय व्यवस्था कुछ अर्थो मे असुविधाजनक केवल इसलिये है कि वहाँ केन्द्रित राजनीतिक व्यवस्था है। विधि की समानता वहाँ का एक महत्वपूर्ण अनुदाय है।

अमेरिका की भाँति इगलैण्ड मे भी वकीलो की फीस इतनी अधिक है कि जनता न्यायालयो मे जाने का सुगमता से साहस नहीं करती। इसी कारण वहाँ की मँहगी न्याय व्यवस्था की आलोचना करते हुए कभी-कभी यह कहा जाता है कि न्यायालय धनिको के रक्षक हैं। यद्यपि गरीबों के लिए नि शुल्क न्याय की व्यवस्था की गयी है किन्तु वह अभी सफल नहीं हुई है। एक महत्वपूर्ण बात यह है कि वहाँ गुप्त न्याय की व्यवस्था नही है और न ही विशेष न्यायालय स्थापित करने की परम्परा जान पड़ती है। अपनी निष्पक्षता तथा शीघ्र निणय करने की विशेषता के लिए यह विश्व की सवश्रेष्ठ न्याय-व्यवस्था है।

References

Dicey *Law of Constitutions*
Jackson *Machinary of Justice in England*
James Phillips *Introduction in English Law*
Laski *Parliamentary Government in England* Chapter VII
Vardiez *Introduction to British Constitutional Law*
Wade & Phillips *Constitutional Law*
Jennings *Law of Constitution*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 ब्रिटिश न्याय व्यवस्था की विशेषताओं का वणन करें।
(Point out the main features of Judicial system in England)

2 इगलैण्ड के दीवानी और फौजदारी न्यायालयों का सगठन कसे होता है?
(How is Judiciary organised in Civil and Criminal Courts in England)

3 विधि का शासन ब्रिटिश सविधान का एक विशिष्ट लक्षण है।" इस कथन की व्याख्या करें।
('The Rule of Law is a distinctive characteristic of the English Constitution ' (Dicey) Explain)

4 विधि के शासन से आप क्या समझते हैं? ब्रिटिश विधि के शासन और फ्रांसीसी कानून की तुलनात्मक विवेचना करें।
(What do you understand by the term Rule of Law Compare the Rule of Law in England with the Administrative Law in France)

5 'कानून के राज्य' का क्या अथ है? यह नागरिकों के अधिकारो को कहाँ तक सुरक्षित रखता है?
(What is meant by 'Rule of Law'? How far it does not guarantee the rights of the people?)

7
राजनीतिक दल
(Political Parties)

"Without party System the State has no elasticity as true self determination" —R M MacIver

राजनीतिक दल देश की राजनीतिक व्यवस्था के महत्वपूर्ण अग होते हैं। अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र तथा प्रतिनिध्यात्मक प्रकार की शासन प्रणाली के लिए राजनीतिक दलो की उपयोगिता अकथनीय है। राजनीतिक दलो का महत्व यहाँ तक बढ गया है कि हम सर्वसत्तावादी राष्ट्रो मे दल तथा शासन के मध्य व्यवधान तक नही करते। लोकतन्त्र का चाहे कोई भी स्वरूप क्यो न हो वह राजनीतिक दलो की अनुपस्थिति मे अकल्पनीय है। राज्य तथा जनता के हितो मे समन्वय स्थापित करने वाला पुल राजनीतिक दल है। यह लोकतन्त्र की सचालन शक्ति है।

राजनीतिक दलो को गुट नही कहा जा सकता क्योकि गुट स्थायी नही होते और न ही उनके सदस्यो मे उद्देश्य की समानता पायी जाती है। राजनीतिक दल वस्तुत व्यक्तियो की ऐसी समझदारी है जिसके सदस्य सामान्य लक्ष्यो की उपलब्धि के लिए प्रयत्नशील रहते हैं। बर्क (Burke) के अनुसार "राजनीतिक दल व्यक्तियो का ऐसा समूह है जिसके सदस्य सामान्य सिद्धान्तो पर सहमत हो। [illegible] द्वारा राष्ट्रीय हित का परिवर्द्धन करने के लिए एकता के सूत्र मे बँधे हुए [illegible]। गैटेल (Gettell) के शब्दो मे 'राजनीतिक दल ऐसे नागरिको का संगठित समूह है जो एक राजनीतिक इकाई की भाँति कार्य करते हो और अपनी मतदान [illegible] का प्रयोग करते हुए शासन को अपने नियन्त्रण मे रखने और [illegible] नीतियो को कार्यान्वित करने का प्रयत्न करते हो।" लास्की (Lasky) के [illegible] "राजनीतिक दल से हमारा तात्पर्य नागरिको के उस सगठित समूह [illegible] राजनीतिक इकाई के रूप मे कार्य करते हैं।'[1]

न्यूमैन (Newman) ने राजनीतिक [illegible] लोकतन्त्र की सफलता राजनीतिक दलो की [illegible] का यह कहना सही है कि राजनीतिक [illegible] असम्भव नीतियो के कारण या तो [illegible] प्रशिक्षण राजनीतिक दलो की [illegible]

1 By a political party we [illegible] act together as a political [illegible]

बडी सेवा आलोचना के माध्यम से करते हैं। वे हर प्रकार के दृष्टिकोण को आम जनता के सामने रखत हैं। राजनीतिक दल लोकतन्त्र की सेवा इस रूप में करते हैं कि वे लोकमत की अभिव्यक्ति करत हैं, सावजनिक कल्याण की पेश-कश करते हैं और लोकहित की सही रूप म साधना करते हैं। लोकमत ही लोकतन्त्र का जीवन है। जनता की गतिविधियो से सरकार को परिचित कराकर उसे एक नई दिशा दिखाते हैं। राजनीतिक दल सरकार तथा जनता के मध्य कडी का काय करते हैं। जनता तथा शासन लोकतन्त्र रूपी रथ के दो पहिये हैं। इन दोना के मध्य धुरी का काय राजनीतिक दल करते हैं। ससदीय प्रणाली राजनीतिक दलो का एक रूप है। ससदीय लोकतन्त्र तो राजनीतिक दलो के बिना असम्भव है। राजनीतिक दल वकल्पिक सरकार की रचना करते हैं। राजनीतिक दला की उपयोगिता केवल ससदीय प्रणाली तक ही सीमित नही है। वरन वे अध्यक्षात्मक सरकार की सफलता के लिए आवश्यक एव उपयोगी है। लोकतन्त्र म राजनीतिक दल ही सत्ता को सँभालते हैं और शासन का सचालन करते हैं। सदस्यो को एक सूत्र मे बाँधने तथा एक विचारधारा मे विश्वास उत्पन करने की अनोखी सेवा राजनीतिक दल करते हैं। जन कल्याण के बहुत से काय राजनीतिक दला द्वारा किये जाते हैं। सामाजिक तथा सास्कृतिक जीवन म एक बहुत बडा योग राजनीतिक दला का है। इस प्रकार राजनीतिक दल लोकतन्त्र की एक बहुत बडी सेवा करते हैं। राजनीतिक दलो के महत्व पर दृष्टिपात करते हुए ब्राइस (Bryce) ने कहा है, "राजनीतिक दल अनिवाय हैं। कोई भी बडा देश उनके बिना नही रह सकता। किसी व्यक्ति ने यह नही दिखाया है कि लोकतन्त्र उनके बिना कैसे चल सकता है। ये मतदाताओं के समूह की अराजकता मे व्यवस्था उत्पन्न करते हैं।[1]

इगलैण्ड मे राजनीतिक दलो की उत्पत्ति अनायास रूप मे हुई है। राजनीतिक दल विकास के परिणाम हैं। स्टुअट शासकों के साथ अधिकारो को लेकर ससद के साथ सघप था। कुछ जो राजा के अधिकारो का समथन करते थे, वे केवेलियर (Covalier) कहलाये और कुछ ससदीय अधिकारा को उच्चतर मानते थे वे राउण्ड हैड Round Heads) कहलाये। 1688 की क्रान्ति के पश्चात इन दलो के नाम ह्विग (Whigs) तथा टोरी (Tories) पड गये। ह्विग ससद के समथक थे तथा टोरी सम्राट क। ह्विग प्रधानमन्त्री वालपोल के नेतृत्व मे बहुत समय तक सत्तारूढ बने रहे। मन्त्रिमण्डलीय शासन के विकास के द्वारा दलीय पद्धति को एक नवीन दिशा तथा प्रोत्साहन प्राप्त हुआ। औद्योगिक क्रान्ति के फलस्वरूप इगलैण्ड की सामाजिक व्यवस्था मे नूतन परिवतन हुए। टोरी चच तथा जमीदारो का समथन करते थे और ह्विग प्रगतिशील विचारो का। ये ही दल 1832 के उपरान्त अनुदार दल (Conservative) तथा उदारवादी दल (Liberals) कहलाय। 19वीं शताब्दी इन दलो के मध्य सघप की शताब्दी है। कभी अनुदारवादी दल तो कभी उदारवादी दल सत्ताधारी बनते रह। 1835 मे जो सुधार हुए उसका उदारवादी दल समथक था तथा अनुदार

---

1 Parties are inevitable No free country has been without them No one has shown how representative government could be worked without them They bring order out of the chaos of a multitude of voters —Bryce

वादी दल घोर विरोधी। 19वी शताब्दी मे अनुदार वादी दल का महत्वपूर्ण नेता डिजरेली था और उदारवादी दल का ग्लैड्स्टोन।

बीसवी शताब्दी के क्रान्तिकारी परिवर्तनो तथा वामपन्थी विचारधारा के प्रसार के फलस्वरूप एक नये दल का सूत्रपात हुआ और वह था श्रमिक दल (Labour Party)। समाजवाद का प्रभाव श्रमिक वग को आकर्षित कर रहा था। मजदूर दल का जन्म 1906 से हुआ। 1910 से लेकर 1914 तक जितने भी *प्रगतिशील विधेयक* ससद मे आये उन सबको इस दल का *समर्थन प्राप्त रहा। 1923* तक उदारवादी दल की प्रतिष्ठा तथा ससद मे उसके सदस्यो की सख्या कम होने लगी थी। मजदूर दल को पर्याप्त सफलता मिली। इसी वष मन्त्रिमण्डल को कई अहम और खतरनाक बातो का सामना करना पडा और नये आम चुनाव कराये गये। *1923* मे मजदूर दल ने उदारवादियो के सहयोग से रैम्जे मक डोनेल्ड के नेतृत्व मे सरकार का गठन किया। किन्तु 1924 मे इसका पतन हुआ। 1924 मे नये चुनाव कराये गये और अनुदार दल शक्तिशाली बना जो 1929 तक शासन बनाये रहा। 1929 मे मजदूर दल ने उदारवादी दल के सहयोग से पुन जिस शासन का गठन किया वह 1931 के आर्थिक सकट को बर्दाश्त न कर सका और नयें चुनाव करायें गयें। 1931 से 1935 तक अनुदार दल ने प्रधानमन्त्री बाल्डविन के नेतृत्व मे अपना प्रभुत्व जमाये रखा। 1937 मे चैम्बरलेन प्रधानमन्त्री बने जिन्हे 1940 म सर विन्सटन चर्चिल के पक्ष मे अपना पद त्याग करना पडा। युद्धावधि मे चर्चिल के नेतृत्व मे राष्ट्रीय सरकार का गठन हुआ। 1945 मे युद्ध की समाप्ति पर प्रथम बार मजदूर दल को लोकसदन मे 400 सीटें प्राप्त हुईं। 1950 तक मजदूर दल ने कई महत्वपूण आर्थिक सुधार किये। 1951 के आम निर्वाचनो क पश्चात उदार दल के सदस्यो की सख्या लोकसदन मे नगण्य रह गयी। इस कारण ग्रेट ब्रिटेन मे दो ही प्रमुख दल रह गये हैं—अनुदारवादी दल (Conservatives) तथा श्रमिक दल (Labour Party)। शेष छोटे छोटे दल हैं किन्तु उनका राष्ट्रीय स्तर पर कोई महत्व नही है। 1955 से लेकर 1964 तक अनुदारवादियो का प्रभुत्व जमा रहा। 1964 के आम चुनावो मे मजदूर दल को लोकसभा के 630 स्थानो मे से 317 स्थान प्राप्त हुए तथा अनुदारवादी दल को 303 स्थान प्राप्त हुए। उदारवादी दल को केवल 9 स्थान प्राप्त हुए। 18 जून 1970 को इगलैण्ड मे नये निर्वाचन हुए जिनके फलस्वरूप अनुदार दल विजयी हुआ।

गत कुछ वर्षों मे आम चुनाव के पश्चात दलों की स्थिति (लोक सदन)

वष	अनुदारवादी दल	श्रमिक दल	उदारवादी दल	अन्य दल
1945	212	394	12	22
1950	298	315	9	3
1951	321	295	6	3
1955	346	277	6	1
1959	365	258	6	1
1964	304	310	19	0
1966	253	363	12	2

ब्रिटिश राजनीतिक दलों की प्रमुख विशेषताएँ
(Features of British Political Parties)

(1) द्विदलीय प्रणाली (Bi-Party System)—न्यूमैन (Newmann) के अनुसार "ब्रिटेन में द्विदलीय व्यवस्था की स्थापना एक ऐतिहासिक घटना है जिसके निर्माण में एक-सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्र सहायक है।" द्विदलीय व्यवस्था में एक महत्वपूर्ण प्रभाव सरकार की स्थिरता है। राजनीतिक दलों के जन्म से ही ब्रिटेन में दो दलों की सदैव प्रधानता रही है। श्रमिक दल से पूर्व अनुदारवादी दल तथा उदारवादी दल की प्रमुखता थी और 1906 के बाद से उत्तरोत्तर श्रमिक दल की प्रगति हुई है और उदारवादी दल का ह्रास हुआ है। आज भी इंगलैण्ड में दो ही राजनीतिक दलों की व्यवस्था एवं प्रधानता है—अनुदारवादी दल तथा श्रमिक दल। द्विदलीय व्यवस्था संसदीय लोकतन्त्र को अधिक शक्तिशाली बनाये हुए है। जनाधिकारों की सुरक्षा भली प्रकार से होती है।

(2) केन्द्रीकरण (Centralization)—ब्रिटेन की दल प्रणाली में केन्द्रीकरण की भावना पायी जाती है। दलीय संगठन का स्वरूप एक पिरामिड की भाँति है। इसका आधार चौड़ा है तथा शिखर की ओर जाते जाते वह सँकरा होता जाता है। दल की नीचे की शाखाएँ अपने से उच्चतर निकायों के प्रति उत्तरदायी होती हैं। आज्ञा का सूत्र ऊपर से नीचे की ओर चलता है। केन्द्रीय नेता अपने संसद सदस्यों तथा स्थानीय नेताओं पर कठोर नियन्त्रण रखते हैं।

(3) गतिविधियों में निरन्तरता (Continuity of Operations)—फाइनर (Finer, H.) के शब्दों में, 'अंग्रेजी राजनीतिक दल आम निर्वाचनों के बीच सो नहीं जाते और सुस्ताने नहीं लगते। वे जनता को शिक्षा देने का कार्य निरन्तर बड़े उत्साह के साथ करते रहते हैं।' साहित्य तैयार करना, आम सभाएँ करना, शोध कार्य तथा जनता से सम्पर्क स्थापित करने में राजनीतिक दल लगे रहते हैं। ब्रिटिश दलों की गतिविधियाँ सर्वत्र चलती रहती हैं।

(4) मध्यमार्ग एवं समझौता (Moderation and Compromise)—ब्रिटिश राजनीतिक दल मध्यमार्गीय एवं समझौतावादी हैं। अनुदार दल पूर्णतः अनुदारवादी नहीं है, इसने भी कई बार सुधारवादी तथा प्रगतिशील कार्यक्रमों को अपनाया है। इसी प्रकार हम श्रमिक दल को भी कट्टर समाजवादी नहीं कह सकते। विल्सन सरकार ने कारखाना में मजदूरों को हड़ताल करने के अधिकार के प्रति अपनी सहमति प्रकट नहीं की। दोनों दलों ने संसद से बाहर तथा संसद के अन्दर मध्यमार्गीय तथा समझौतावादी प्रवृत्ति का परिचय दिया है। वे एक दूसरे की आलोचना तो करते हैं किन्तु वह ध्वंसात्मक के स्थान पर सजनात्मक होती है। दोनों ही राजनीतिक दल निरूढ़ियों में विश्वास करते हैं। श्रमिक दल चाहते हुए भी राजतन्त्र को समाप्त नहीं कर सका। उसने समय समय पर हाउस ऑफ लॉर्ड्स में संशोधन के लिए प्रस्ताव रखे हैं किन्तु कहीं पर भी यह नहीं कहा है कि वह इसे पूर्णतः समाप्त करना चाहता है। इससे स्पष्ट है कि श्रमिक दल प्रगतिशील एवं समाजवादी होते हुए भी निरूढ़ियों तथा पुरानी संस्थाओं को बनाये रखने के पक्ष में हैं। थोड़े-बहुत व्यापारी भी श्रमिक दल का समर्थन करते हैं। मध्य वर्ग के लोग कभी किसी दल

का तथा कभी किसी दल का समर्थन करते हैं। राजनीतिक दलों के व्यवहार में काफी लोचशीलता पायी जाती है। समय के तकाजे पर ये मिल जाते हैं। 1940 में चम्बरलेन को हटाकर चर्चिल के नेतृत्व म राष्ट्रीय सरकार का गठन इसका एक अच्छा उदाहरण है।

(5) अनुशासन एव साहचय—(Discipline & Cohabitation)—काटर तथा हर्ज के शब्दो मे, 'ब्रिटिश दल प्रणाली की सरलता और उसका अनुशासन अमरिकावासियो के लिए प्रशसा एव ईर्ष्या का विषय है।'[1]

सचेतक ही सदस्यो को बताते हैं कि सदस्य को क्या बोलना है तथा किसके पक्ष मे अपना मत देना है। दल का समर्थन दल को एक व्यक्ति का रूप दे देता है तथा उसे सगठित और अनुशासित बनाता है।

(6) नेता का महत्व (Importance of Leadership)—ब्रिटेन की राजनीतिक व्यवस्था मे नेता का महत्व बहुत अधिक है। नेता के माध्यम से राजनीतिक दल सामाजिक जीवन म अपने व्यक्तित्व की छाप लगाते हैं। वस्तुत आम चुनाव मे प्रधानमन्त्री का ही निर्वाचन होता है। जनसाधारण दल के नेता के व्यक्तित्व तथा उसकी उपलब्धियो से अधिक प्रभावित होता है। दोनो बड़े राजनीतिक दलो म नेता को ही सर्वाधिक महत्व दिया जाता है।

(7) ससद सदस्यों पर नियन्त्रण (Control on the Members of the Parliament)—इगलैण्ड म राजनीतिक दलो की एक और व्यवस्था यह रही है कि दल के सदस्यो पर दल का कठोर नियन्त्रण रहता है। दलीय सहायता पर सदस्यो की निर्वाचन मे सफलता सुरक्षित रहती है। दलीय नीतियो के विरोध का अथ है राजनीति से स यास। इगलण्ड म स्वतन्त्र अथवा निर्दलीय रूप स जीतने वाले सदस्यो की सख्या बहुत ही कम रहती है। दल के नेता के व्यक्तित्व का इस दिशा म पर्याप्त महत्व होता है।

(8) वग प्रकृति एव सद्धान्तिक मतभेद (Class Character and Ideological Difference)—ब्रिटेन के राजनीतिक दलो मे वगगत भिन्नता पायी जाती है, अनुदार दल के हित बहुत कुछ सीमा तक उच्च वग से बद्ध हैं। श्रमिक वग बहुत कुछ सीमा मे मजदूर वग मे सहयोग एव समथन प्राप्त करता है। दोनो ही दल मध्यवग के सहयोग के प्रत्यासी बने रहते हैं। इसके अतिरिक्त उद्देश्य की दृष्टि से भी अनुदारवादी दल व्यक्तिवादी विचारधारा म विश्वास करते हुए स्वतन्त्र व्यापार तथा उच्च वग के हितो के सरक्षण मे विश्वास करता है। इसके विपरीत श्रमिक दल समाजवाद, केन्द्रीकरण तथा एक राष्ट्रीयकृत अथ-व्यवस्था मे विश्वास करता है।

प्रमुख राजनीतिक दल
(Main Political Parties)

अनुदारवादी दल (Conservatives)

नीतियाँ तथा सगठन—यह कहा जाता है कि 1880 मे जॉन विलसन क्राकर ने 'कजरवेटिव' शब्द का प्रयोग किया था। जेनिंग्स के अनुसार जब 1832 का

---

1 The Simplicity and discipline of British Party System is an object of admiration and evenly to many Americans —*Carter & Hartz*

सुधार अधिनियम पारित हो गया और ह्निग्स की विजय हुई तो टोरी दल ने अपना नाम बदल कर कंजरवेटिव रखा जिसका आशय था कि रक्षा की जाय। रक्षा का सम्बन्ध प्राचीन परम्पराओ तथा उच्च वर्ग के अधिकारो से है। टोरी दल सुधार विधेयक के विरुद्ध आवाज उग्रवाद का विरोध करके ही उठा सकता था। सुधारवादी प्रवृत्ति के विरुद्ध पुरातन सस्थाओ एव परम्पराओ मे विश्वास करके आवाज उठाना उस समय से अनुदारवादी दल का मौलिक ध्येय बन गया। अनुदार दल का विश्वास निम्नलिखित नीतियो मे है

(1) प्राचीन परम्पराओ, सस्थाओ तथा विचारधारा मे विश्वास।

(2) पूजीवाद तथा साम्राज्यवाद का समर्थन।

(3) लार्ड सभा को शक्तिशाली बनाये रखने का समर्थन।

(4) निजी सम्पत्ति, उद्योगो मे निजी स्वामित्व का समर्थन।

(5) राष्ट्रीय एकता का समर्थन।

(6) समाजवाद का विरोध।

(7) राष्ट्रीयकृत अर्थ-व्यवस्था के स्थान पर व्यक्तिवादी अर्थ व्यवस्था का समर्थन।

(8) प्रत्यक्ष करो के लगाने का समर्थन।

(9) जातीय श्रेष्ठता।

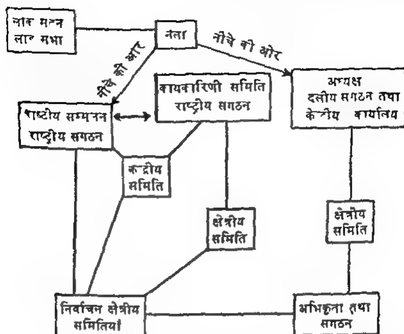
(10) अन्तर्राष्ट्रवाद का विरोध।

(11) दृढ विदेश नीति मे विश्वास।

(12) राजमुकुट तथा राजतन्त्र की अक्षुण्णता।

किन्तु इससे हमे यह अनुमान नही लगा लेना चाहिए कि अनुदारवादी दल परिवर्तन विरोधी, दकियानूसी तथा झगडालू प्रवृत्ति का है। वह परिवर्तन तो चाहता है किन्तु शनै शनै। 1947 के बाद से इस दल के दृष्टिकोण मे उत्तरोत्तर परिवर्तन आ रहा है। युवा वर्ग प्रगतिशीलता को लाने के लिये लालायित है। केन्द्रीय नियोजन की आवश्यकता अनुभव की जाने लगी है। 1949 में अनुदारवादी दल ने अपनी पत्रिका Right Road for Britain म सवत्र रोजगार की व्यवस्था करने की घोषणा की थी। लोक कल्याणकारी राज्य के सिद्धान्त को समर्थन प्रदान किया। 1951 के चुनाव घोषणा पत्र म राष्ट्रीय रक्षा को प्रथम तथा जनसाधारण के लिए आवास व्यवस्था को द्वितीय स्थान प्रदान किया। 1955 मे स्वतन्त्र उद्योग एव स्वतन्त्र व्यापार की अनुदारवादी दल ने प्रतिज्ञा की। आरम्भ मे इस दल की सदस्यता केवल बड़े बड़े भू स्वामियो तक सीमित थी किन्तु बाद मे बडे-बडे उद्योगपतियों ने भी इस दल की सदस्यता ग्रहण की। मध्यम वर्ग मे कुछ ऐसे लोग भी जो कि अपने को पूजीपतियो तथा धनाढ्यो के बराबर समझते थ इसके सदस्य बन गए। किन्तु निर्वाचन मे मध्य वर्ग के सदस्यो के सहयोग की और अधिक प्रतीक्षा होती है। मध्यम वर्ग के समर्थन बिना अनुदार दल के लिए कोई निर्वाचन जीतना कठिन है। सिडनी तथा वब ने भी इस प्रकार का सिद्धान्त प्रस्तुत किया है।

सगठन (Organization) रूढ़िवादी दल (Conservative Party)



अनुदारवादी दल का केन्द्रीय अथवा राष्ट्रीय स्तर पर जो सगठन है, उसे नेशनल यूनियन ऑफ कन्जरवेटिव एण्ड यूनियनिस्ट एसोसिएशन कहा जाता है, इसमें एक सभापति, एक अध्यक्ष तथा तीन उपाध्यक्ष होते हैं। दो सचिव इसके पदाधिकारी होते हैं। वर्ष मे एक बार इसका अधिवेशन होता है, अधिवेशन मे वर्तमान उपलब्धियो पर परिचर्चा के अतिरिक्त आगामी वर्ष के लिए कार्यक्रम तैयार किया जाता है, इस सम्मेलन मे नेता भाग नही लेता। सम्मेलन के सदस्य मन्त्रियों से अपनी नीति स्पष्ट करने को कह सकते हैं। वार्षिक अधिवेशन मे केन्द्रीय कार्यालय के सदस्य, क्षेत्रीय सगठनो के सदस्य, सगठनो के प्रमाणित एजेन्ट भाग लेते हैं। इस केन्द्रीय सगठन का प्रमुख कार्य क्षेत्रो मे दलीय सघो की स्थापना तथा सभी सगठनो की स्थापना करना है। यह केन्द्रीय कार्यालय से घनिष्ठ सम्बन्ध बनाये रखता है।

केन्द्रीय परिषद (Central Council)—इसे केन्द्रीय परिषद कहा जाता है। विशिष्ट परिस्थितियो को छोडकर, सामान्यत वर्ष मे एक बार इसका सम्मेलन अवश्य होता है। यह राष्ट्रीय सगठन के पदाधिकारी का निर्वाचन करती है। राष्ट्रीय सगठन के नियमो मे सशोधन करती है। इसका अधिवेशन भी वर्ष मे एक बार होता है। केन्द्रीय परिषद मे लगभग 2000 सदस्य हैं।

कार्यकारिणी समिति (Executive Committee)—इसमे लगभग 150 सदस्य होते हैं। दल मे सम्बन्धित ससद सदस्य तथा दल की विभिन्न शाखाओं के अध्यक्ष इसमे भाग लेते हैं। इस समिति की बैठक दो मास में एक बार अवश्य होनी है। इसका एक सभापति होता है जिसका निर्वाचन उसके सदस्य स्वय करते हैं।

इसके प्रमुख काय हैं—(1) राष्ट्रीय सगठन के पदाधिकारियो के चुनाव के लिए नाम देना, (2) क्षेत्रीय सगठन की कायकारिणी द्वारा प्रेषित किसी विवाद पर निणय देना, (3) अन्य परामशदात्री समितियो की स्थापना करना, (4) कायकारिणी द्वारा उठाये गये किसी प्रश्न पर विचार करना, (5) वार्षिक सम्मेलन तथा केन्द्रीय परिषद को अपनी गतिविधियो के विषय मे प्रतिवेदन प्रस्तुत करना, (6) केन्द्रीय परिषद की बठकें जब न हो रही हो उस समय उसके कार्यों का सम्पादन करना।

सामान्य उद्देश्य समिति (General Purpose Committee)—इसमे 56 सदस्य होते हैं। इसकी बैठक प्रत्येक माह होती है। केन्द्रीय परिषद तथा वार्षिक सम्मेलन की बठको का कायक्रम तैयार करना, प्रान्तीय परिषदो, क्षेत्रीय सगठनो और केन्द्रीय सघ द्वारा स्वीकृत प्रस्तावो पर विचार करना तथा सगठन के सब साधारण एव असाधारण कार्यों का सम्पादन करना इसके प्रमुख कार्यों मे से हैं।

केन्द्रीय कार्यालय (Central Office)—अनुदारवादी दल का केन्द्रीय कार्यालय लन्दन मे स्थित है। इसका एक प्रमुख सचालक होता है। यह दल के नेता के प्रति उत्तरदायी रहता है। दलीय सफलता मे इसका महत्वपूण अनुदाय रहता है। इसके प्रमुख काम हैं—(1) नवीन सगठनो की स्थापना, (2) नवीन सगठनो का माग निर्देशन करना, (3) दलीय कायक्रम का प्रचार, (4) दलीय साहित्य का सवत्र वितरण, (5) निर्वाचन के समय दलीय उम्मीदवारों की सूची प्रकाशित करना।

ससदीय सगठन (Parliamentary Organization)—ससद के प्रत्येक सदन मे दल का सगठन होता है। इस सगठन को परम्परानुसार 1922 की समिति कहकर पुकारा जाता है। इसका एक अध्यक्ष, दो उपाध्यक्ष, दो सचिव तथा एक कोषाध्यक्ष होता है। 12 और सदस्य दल द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं जो ससदीय सगठन की कायकारिणी कहलाते हैं। इसकी सप्ताह म एक बठक अवश्य होती है जिसम दल की नीतियों पर विचार किया जाता है। दल का सचेतक (Whip) सदस्यो को अनुशासन म रखता है। लॉड सभा म दलीय सगठन इतना महत्वपूण नही है। लॉड सभा पर तो अनुदारवादी दल का प्रभुत्व स्थायी ही है।

ससदीय सगठन के अतिरिक्त दलीय सगठन को 12 क्षेत्रो (Areas) मे विभाजित किया गया है। इन क्षेत्रों का नियन्त्रण एक समिति द्वारा किया जाता है, जिसे प्रान्तीय परिषद कहा जाता है। ये परिषदें निर्वाचन क्षेत्रो तथा सदस्यों के प्रस्तावो पर विचार करती हैं। अनुदारवादी दल के सगठन मे सबसे निम्न स्तर पर क्षेत्रीय सगठन होता है। इसे निर्वाचन क्षेत्रीय सघ (Constituency Association) भी कहा जाता है। क्षेत्रीय सगठनों के अतिरिक्त दल म 1500 क्लब भी हैं। ये जनता से सम्पर्क रखते हैं और क्षेत्रीय सगठन के लिए अपना एक-एक प्रतिनिधि भेजते हैं।

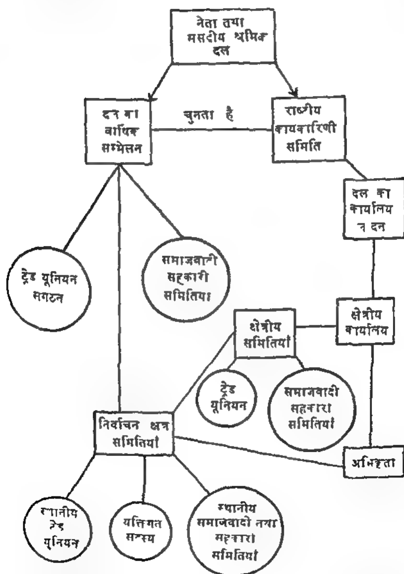
नेता (Leader)—अनुदारवादी दल म नेता का बडा महत्व है। केन्द्रीय कार्यालय उसी की अध्यक्षता म काय करता है। यह उसी के नियन्त्रण म रहता है। सगठन की नीतियाँ नेता की इच्छा से निश्चित की जाती हैं। अनुदारवादी दल जब विरोध म होता है तो उसका नेता एक छाया मन्त्रिमण्डल की स्थापना कर सकता है। राष्ट्रीय सगठन की सारी सिफारिशों को मानने के लिए नेता बाध्य नहीं है। अनुदारवादी दल के नेता की स्थिति पर प्रकाश डालते हुए [illegible] ने कहा

था कि अनुदारवादी दल का संगठन उसी समय तक जनतन्त्रवादी है जब तक कि वह शिखर तक नहीं जाता। किन्तु 1965 के पश्चात अनुदार दल ने भी अपने नेता के सम्बन्ध में निर्वाचन की प्रणाली को अपनाया है। पहले वही नेता होता था जिसे सम्राट प्रधानमन्त्री पद के लिए आमन्त्रित कर लिया करता था।

श्रमिक दल—कार्यक्रम तथा संगठन

(Labour Party—Policy & Organization)

संगठन का रेखाचित्र



ADVANCE COPY
Meant for Consideration
NOT FOR SALE

उपर्युक्त चित्र से श्रमिक दल का संगठन काफी स्पष्ट हो जाता है। इस दल की स्थापना 1906 में हुई। पहले इसका नाम श्रमिक प्रतिनिधित्व समिति था। इस दल

का यह विश्वास था कि उदारवादी तथा अनुदारवादी दल दोनों ही पुराने पड गये हैं और बेकार हो चुके हैं। इसकी स्थापना निम्नवर्ग की दशा सुधारने की दृष्टि से की गई थी। समाजवादी विचारधारा से प्रभावित होते हुए भी यह उग्र मार्क्सवादी विचारधारा से प्रभावित नही रहा। श्रमिक दल उग्र क्रान्तिकारी विचारधारा का पोषक नही है। उसके आदर्श विश्व के अन्य राजनीतिक दलों से काफी पृथक रहे। इसने ब्रिटिश परम्पराओं को बनाये रखा। वर्ग-संघर्ष मे कभी भी अपनी आस्था प्रकट नही की। 1920 मे इसके जो सदस्य मार्क्सवादी विचारधारा के समर्थक थे वे हताश होकर पृथक हो गये तथा साम्यवादी दल मे सम्मिलित हो गये। साम्यवादी दल के इस सुझाव को इसने कभी स्वीकार नही किया कि वह इसके साथ मिल जाय। यह दल 1922 के पश्चात अधिक लोकप्रिय होने के कारण उत्तरोत्तर प्रगति करता रहा है। 19 जून, 1970 से पूर्व इस दल का शासन था। यह रूसी तथा चीनी प्रकार की रक्तयुक्त क्रान्तियों का खण्डन करता रहा है। इस दल की नीतियां इस प्रकार हैं —

(1) एक नवीन सामाजिक ढाँचे की रचना करना चाहता है। ऑग तथा जिंक (Ogg & Zink) के अनुसार, श्रमिक दल ने "एक नई, विस्तृत, प्रत्यक्ष रूप मे भयंकर तथा प्रभावशाली राजनीतिक शक्ति को अपनाया है जो एक नवीन सामाजिक ढांचा बनाने मे विश्वास करती है।" श्रमिक दल प्रकृति से क्रान्तिकारी न होकर सुधारवादी है।

(2) निजी सम्पत्ति के स्थान पर सामूहिक स्वामित्व का समर्थन।

(3) आर्थिक क्षेत्र मे खुले बाजार का विरोध।

(4) प्रमुख उद्योगों का राष्ट्रीयकरण। 1945 मे श्रमिक दल की सरकार ने लोहा, कोयले की खानें इस्पात, यातायात, इंधन व शक्ति, बैंकों का राष्ट्रीयकरण आदि कई समाजवादी सार्वजनिक नियन्त्रण की योजनाओं का समर्थन किया।

(5) श्रमिक दल राष्ट्रीय आर्थिक जीवन का 20% राष्ट्रीयकरण करना चाहता है तथा 80% व्यक्तिगत स्वामित्व के रखने के पक्ष मे है किन्तु उस भाग का नियमन राजकीय नियोजन के अनुसार होना चाहिए।

(6) पूंजीवाद का विरोध, धन का वितरण न्यायिक आधार पर होना चाहिए, धन का एकीकरण थोड़े ही व्यक्तियों के हाथों मे नही होना चाहिए। यह पूंजीवादी ढाँचे को जनतन्त्रीय ढंग से परिवर्तित करने के पक्ष मे है। बारकर (Barker) के शब्दों मे, श्रमिक दल यह चाहता है कि "ब्रिटेन समानता के नये युग मे प्रवेश करे और इस प्रकार प्रवेश करे कि शोरगुल न हो। इस बात का भी प्रदर्शन न करे कि समानता का नये युग मे पदार्पण समाजवादी तथा अन्य किसी व्यवस्था के अनुरूप हो रहा है अपितु स्वेच्छा से कार्य हो। जिससे वास्तविक सामाजिक परिवर्तन हो जाये और वास्तव मे समानता आ जाये।"

(7) श्रमिक दल यह चाहता है कि कृषि [illegible] मे आयात क्षेत्र मे इस प्रकार अंकुश रहे कि कृषकों के [illegible] वढ उनकी पैदावार का निश्चित मूल्य मिलेगा।

(8) श्रमिक दल समाज के लोक-मल्य [illegible] है

कि्तु उपाजन की यह पद्धति यह लोकत त्रीय व्यवस्था मे चाहना है। फाइनर (H Finer) के शब्दो मे, ' श्रमिक दल 'दास कपीटल' की अपक्षा बाइबिल मे अधिक विश्वास करता है।"

(9) साम्राज्यवाद का कटु विरोध, साम्राज्यवादी उपनिवेशो के सम्ब ध मे उसकी धारणा है कि उ हे शीघ्रता से स्वशासी बना दिया जाय।

(10) श्रमिक दल विश्व समाजवादी सरकार म विश्वास करता है। अ त-र्राष्ट्रीय सहयोग तथा सयुक्त राष्ट्रसघ मे विश्वास करता है।

(11) व्यक्तिगत स्वत त्रता का समथन करता है।

(12) सम्राट के सीमित अधिकारो का समयन करता है।

(13) लाड सभा को अनुपयोगी समझता है और उसके उ मूलन की बात कहता है।

(14) साम्राज्यवादका विरोध तथा समाजवादी कॉमनवैल्थ का समथन करता है।

(15) अनुपार्जित आय पर अधिक कर का समयन करता है।

(16) इगलैण्ड को यूरोपियन साझा बाजार मे शामिल करना चाहता है।

मजदूर दल मे अधिकाशत वे व्यक्ति हैं जो मजदूर हैं। इसम से भी अधिका-शत मजदूर नगर के हैं। इसमे ट्रेड यूनियन सरकारी समितिया तथा विभिन्न समाज-वादी सगठनो के सदस्य होते हैं। स्त्रियो की सदस्यता इसम काफी है। जनसाधारण के मध्य यह दल काफी लोकप्रिय है। मध्यमवग के ऐसे लोग जो पूजीवादी व्यवस्था के विरोधी हैं, इसके सदस्य है। ऐसे व्यक्ति भी इसके सदस्य हैं जि होने जीवन मे समाजवादी दष्टिकोण को अपनाने का निश्चय कर लिया है।

सगठन (Organization)—मजदूर दल का सगठन सघीय स्वरूप का है। इसमे चार प्रकार के तत्व सम्मिलित हैं

(1) ट्रेड यूनियन।

(2) समाजवादी सोसाइटिया—फबियन, श्रमिको की राष्ट्रीय सभा, समाज वादी वकीलो एव अध्यापको की सभाएँ आदि।

(3) सहकारी सगठन।

(4) जनता के आम सदस्य।

श्रमिक दल सम्मेलन (Labour Party Conference)—यह श्रमिक दल का सर्वोच्च उपकरण है। समस्त इकाइयो द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि इसके सदस्य होत हैं। 1000 सदस्यो पर एक प्रतिनिधि होता है। जहाँ 500 से अधिक महिला सदस्य होती हैं वहाँ एक महिला को भी अतिरिक्त सदस्य के रूप मे स्वीकार किया जाता है। मजदूर दल के टिकट पर निर्वाचित ससद सदस्य इसके सदस्य होते हैं। ये पदेन सदस्य होते हैं। इ हे मतदान का अधिकार नही होता। अन इसमे 1000 म लेकर 1200 तक सदस्य हाते हैं। इसका सम्मेलन वष मे एक बार होता है। यह मजदूर दल की नीतियो का निर्माण करता है तथा राष्ट्रीय कायकारिणी का चुनाव करता है।

राष्ट्रीय कायकारिणी समिति (National Executive Committee)—इसमे 27 सदस्य होते हैं। इनमे म 12 सदस्य ट्रेड यूनियनो द्वारा मनोनीत किये जाते हैं। समाजवादी सहकारी तथा अ य व्यावसायिक सगठन एक एक सदस्य भेजते हैं।

का यह विश्वास था कि उदारवादी तथा अनुदारवादी दल दोनों ही पुराने पड़ गये हैं और बेकार हो चुके हैं। इसकी स्थापना निम्नवर्ग की दशा सुधारने की दृष्टि से की गई थी। समाजवादी विचारधारा से प्रभावित होते हुए भी यह उग्र मार्क्सवादी विचारधारा से प्रभावित नहीं रहा। श्रमिक दल उग्र क्रान्तिकारी विचारधारा का पोषक नहीं है। उसके आदर्श विश्व के अन्य राजनीतिक दलों से काफी पृथक रहे। इसने ब्रिटिश परम्पराओं को बनाये रखा। वर्ग संघर्ष में कभी भी अपनी आस्था प्रकट नहीं की। 1920 में इसके जो सदस्य मार्क्सवादी विचारधारा के समर्थक थे वे हताश होकर पृथक हो गये तथा साम्यवादी दल में सम्मिलित हो गये। साम्यवादी दल के इस सुझाव को इसने कभी स्वीकार नहीं किया कि वह इसके साथ मिल जाय। यह दल 1922 के पश्चात् अधिक लोकप्रिय होने के कारण उत्तरोत्तर प्रगति करता रहा है। 19 जून 1970 से पूर्व इस दल का शासन था। यह रूसी तथा चीनी प्रकार की रक्तयुक्त क्रान्तियों का खण्डन करता रहा है। इस दल की नीतियाँ इस प्रकार हैं —

(1) एक नवीन सामाजिक ढांचे की रचना करना चाहता है। आग तथा जिंक (Ogg & Zink) के अनुसार श्रमिक दल ने "एक नई, विस्तृत, प्रत्यक्ष रूप में भयकर तथा प्रभावशाली राजनीतिक शक्ति को अपनाया है जो एक नवीन सामाजिक ढाँचा बनाने में विश्वास करती है।" श्रमिक दल प्रकृति से क्रान्तिकारी न होकर सुधारवादी है।

(2) निजी सम्पत्ति के स्थान पर सामूहिक स्वामित्व का समर्थन।

(3) आर्थिक क्षेत्र में खुले बाजार का विरोध।

(4) प्रमुख उद्योगों का राष्ट्रीयकरण। 1945 में श्रमिक दल की सरकार ने लोहा, कोयले की खानें, इस्पात यातायात ईंधन व शक्ति, बैंकों का राष्ट्रीयकरण आदि कई समाजवादी सार्वजनिक नियन्त्रण की योजनाओं का समर्थन किया।

(5) श्रमिक दल राष्ट्रीय आर्थिक जीवन का 20% राष्ट्रीयकरण करना चाहता है तथा 80% व्यक्तिगत स्वामित्व के रखने के पक्ष में है, किन्तु उस भाग का नियमन राजकीय नियोजन के अनुसार होना चाहिए।

(6) पूँजीवाद का विरोध, धन का वितरण न्यायिक आधार पर होना चाहिए, धन का एकीकरण थोड़े ही व्यक्तियों के हाथों में नहीं होना चाहिए। यह पूँजीवादी ढाँचे को जनतन्त्रीय ढंग से परिवर्तित करने के पक्ष में है। बारकर (Barker) के शब्दों में, श्रमिक दल यह चाहता है कि 'ब्रिटेन समानता के नये युग में प्रवेश करे और इस प्रकार प्रवेश करे कि शोरगुल न हो। इस बात का भी प्रदर्शन न करे कि समानता का नये युग में पदार्पण समाजवादी तथा अन्य किसी व्यवस्था के अनुरूप हो रहा है अपितु स्वेच्छा से कार्य हो। जिससे वास्तविक सामाजिक परिवर्तन हो जाये और वास्तव में समानता आ जाये।"

(7) श्रमिक दल यह चाहता है कि कृषि के क्षेत्र में आयात तथा वितरण के क्षेत्र में इस प्रकार अंकुश रहे कि कृषकों के मस्तिष्क में यह बैठ जाय कि उन्हें उनकी पैदावार का निश्चित मूल्य मिलेगा।

(8) श्रमिक दल समाज के लोक कल्याणकारी स्वरूप पर बल देता है।

किन्तु उपाजन की यह पद्धति वह लोकतन्त्रीय व्यवस्था मे चाहता है। फाइनर (H Finer) के शब्दो मे, "श्रमिक दल 'दास कपीटल' की अपेक्षा बाइबिल मे अधिक विश्वास करता है।"

(9) साम्राज्यवाद का कटु विरोध, साम्राज्यवादी उपनिवेशो के सम्बन्ध मे उसकी धारणा है कि उन्हे शीघ्रता से स्वशासी बना दिया जाय।

(10) श्रमिक दल विश्व समाजवादी सरकार मे विश्वास करता है। अन्तर्राष्ट्रीय सहयोग तथा सयुक्त राष्ट्रसघ मे विश्वास करता है।

(11) व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का समथन करता है।

(12) सम्राट के सीमित अधिकारो का समथन करता है।

(13) लाड सभा को अनुपयोगी समझता है और उसके उन्मूलन की बात कहता है।

(14) साम्राज्यवाद का विरोध तथा समाजवादी कॉमनवैल्थ का समथन करता है।

(15) अनुपार्जित आय पर अधिक कर का समथन करता है।

(16) इगलैण्ड को यूरोपियन साझा बाजार मे शामिल करना चाहता है।

मजदूर दल मे अधिकाशत वे व्यक्ति हैं जो मजदूर हैं। इसमे से भी अधिकाशत मजदूर नगर के है। इसम ट्रेड यूनियन सरकारी समितिया तथा विभिन्न समाजवादी सगठनो के सदस्य होते हैं। स्त्रियो की सदस्यता इसमे काफी है। जनसाधारण के मध्य यह दल काफी लोकप्रिय है। मध्यमवग के ऐसे लोग जो पूजीवादी व्यवस्था के विरोधी हैं, इसके सदस्य हैं। ऐसे व्यक्ति भी इसके सदस्य हैं जिन्होने जीवन मे समाजवादी दृष्टिकोण को अपनाने का निश्चय कर लिया है।

सगठन (Organization)—मजदूर दल का सगठन सघीय स्वरूप का है। इसमे चार प्रकार के तत्व सम्मिलित है

(1) ट्रेड यूनियन।

(2) समाजवादी सोसाइटियाँ—फबियन, श्रमिको की राष्ट्रीय सभा, समाजवादी वकीलो एव अध्यापको की सभाए आदि।

(3) सहकारी सगठन।

(4) जनता के आम सदस्य।

श्रमिक दल सम्मेलन (Labour Party Conference)—यह श्रमिक दल का सर्वोच्च उपकरण है। समस्त इकाइयो द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधि इसके सदस्य होते हैं। 1000 सदस्यो पर एक प्रतिनिधि होता है। जहाँ 500 से अधिक महिला सदस्य होती हैं वहाँ एक महिला को भी अतिरिक्त सदस्य के रूप मे स्वीकार किया जाता है। मजदूर दल के टिकट पर निर्वाचित ससद सदस्य इसके सदस्य होते हैं। ये पदेन सदस्य होते हैं। इन्हे मतदान का अधिकार नही होता। अन इसमे 1000 से लेकर 1200 तक सदस्य होते हैं। इसका सम्मेलन वप मे एक बार होता है। यह मजदूर दल की नीतियो का निर्माण करता है तथा राष्ट्रीय कायकारिणी का चुनाव करता है।

राष्ट्रीय कायकारिणी समिति (National Executive Committee)—इसमें 27 सदस्य होते हैं। इनम से 12 सदस्य ट्रेड यूनियनो द्वारा मनोनीत किये जाते हैं। समाजवादी सहकारी तथा अन्य व्यावसायिक सगठन एक एक सदस्य भेजते हैं।

5 महिलाएं भी विभिन्न संगठनों द्वारा इसकी सदस्य बनायी जाती हैं। हरबर्ट मौरीसन (Morison) के अनुसार, 'यह समिति सम्मेलन की सेविका है, परन्तु सम्मेलन का नेतृत्व के लिए उसे किसी दिशा में चलना चाहिए, इसके लिए उसे परामर्श देना समिति का कर्तव्य है।' किसी भी सदस्य अथवा संगठन को निष्कासित करने का राष्ट्रीय कार्यकारिणी समिति को अधिकार है। इस समिति द्वारा जो निर्णय लिये जाते हैं उनका अनुमोदन सम्मेलन द्वारा किया जाता है। समिति अपनी उपसमितियाँ भी स्थापित करती है। संसदीय दल का नेता इसका नेता भी होता है। सम्मेलन द्वारा एक सचिव का भी निर्वाचन किया जाता है जो दल के विविध कार्यों का प्रभारी होता है।

संसदीय संगठन (Parliamentary Organization)—श्रमिक दल का भी अपना एक संसदीय संगठन होता है। यही संगठन हर वर्ष दल के नेता का भी चयन करता है। नेता को दलीय सम्मेलन तथा कार्यकारिणी समिति के निर्णयों के अनुसार कार्य करना पड़ता है। नीति निर्धारण का कार्य अन्ततः उसी का है। श्रमिक दल की एक विचित्र बात देखने में यह आती है कि जब वह सत्ताधारी होता है तो नेता का महत्व विरोध की अपेक्षा अधिक होता है। दल के कोषाध्यक्ष का दलीय सम्मेलन द्वारा निर्वाचन होता है। कार्यकारिणी समिति ही दलीय विवादों को तय करती है, संविधान की व्याख्या करती है, उम्मीदवारों का चयन करती है तथा दल की नयी शाखाएँ खोलती है।

उदार दल (Liberal Party)

इंगलैण्ड की राजनीतिक व्यवस्था में इस दल का महत्व अब उत्तरोत्तर कम होता जा रहा है। श्रमिक दल से पूर्व इसे प्रगतिशील दल माना जाता था। इस दल के पूर्वज ह्विग कहलाते थे। 19वीं शताब्दी में इसके कई मन्त्रिमण्डल बने। सबसे पहला प्रधानमन्त्री कहलाने वाला व्यक्ति वालपोल इसी दल से सम्बन्धित था। इसका नेता बहुत समय तक ग्लैडस्टोन बना रहा। 1966 में इस दल को कॉमन्स सभा में केवल 12 स्थान प्राप्त हुए। 1970 के निर्वाचनों में इसकी संख्या नहीं के बराबर रह गयी। बेली (Baili) के अनुसार, "विगत तीन शताब्दियों में उदारवादी दल कई पहलुओं से गुजर चुका है। कभी यह धनिकों का दल रहा है तो कभी यह पददलितों का संरक्षक रहा है। कभी इसने शान्ति दल का और कभी कठोर प्रतिकार प्रदर्शित करने वाले दल का रूप धारण किया है। कभी यह यदभाव्यम नीति का समर्थक रहा है तो कभी आर्थिक नियोजन का पक्षपोषक। कभी यह साम्राज्यवाद का समर्थक रहा है तो कभी इसने इंगलैण्ड के छोटे देश का समर्थन किया है। साधारणतः यह सहिष्णुता का समर्थक रहा है किन्तु कुछ अवधियों में यह विकट असहिष्णुता की ओर भी रहा है।'

नीति एवं कार्यक्रम (Policy & Programme)—यह दल सदैव से मध्य मार्गी रहा है। इसके निम्नलिखित लक्ष्य एवं नीतियाँ रही हैं

(1) चर्च तथा सम्राट के विशेषाधिकारों का विरोध करना।

(2) राजतन्त्र तथा लॉर्ड सभा को समूल नष्ट करना नहीं चाहता परन्तु उनकी शक्तियों में भारी कमी करना चाहता है।

(3) बदलती हुई सामाजिक परिस्थितियो के साथ साथ आर्थिक परिवर्तनो का समर्थन करता है।

(4) समाजवाद तथा राष्ट्रीयकृत औद्योगिक अर्थ व्यवस्था का यह दल समर्थन नही करता किन्तु इसके साथ ही पूंजीपतियो द्वारा मजदूरो के शोषण का भी समर्थन नहीं करता।

(5) व्यक्तिगत स्वतन्त्रता को अधिक महत्व देता है तथा राज्य के अधिकार क्षेत्र को कम करने के पक्ष मे है।

(6) मुक्त व्यापार का समर्थन करता है।

(7) राज्य द्वारा उद्योगो का नियमन चाहता है तथा मजदूरो को उद्योगो मे साझीदार बनाने के पक्ष मे है।

(8) निर्वाचन के लिए आनुपातिक प्रतिनिधित्व प्रणाली का समर्थन करता है।

(9) यह दल इस सिद्धान्त का समर्थन करता है कि भूमि पर उस व्यक्ति का स्वामित्व स्वीकार किया जाना चाहिए जो उसे जोतता है।

(10) कभी कभी इस दल ने यदभाव्य नीति का भी समर्थन किया है।

(11) विदेश नीति के सन्दर्भ मे ब्रिटेन के अधीन देशो को अधिक से अधिक स्वशासन देने का इस दल ने समर्थन किया है।

उदारवादी दल मे छोटे छोटे व्यापारी, मध्यम वर्ग के सदस्य तथा धनिक कृषक आदि सम्मिलित हैं। सख्या तथा लोकप्रियता की दृष्टि से चाहे इस दल का महत्व कम हो गया हो किन्तु बौद्धिक अनुदाय की कसौटी पर आज भी इसका महत्व कम नही है। इस समय इसे कुलीन वर्ग का ही समर्थन प्राप्त है। रौस (Ross) के शब्दो मे, "अत्यन्त माध्यमिक स्थिति के कारण उदारवादी दल मे ऐसी किसी स्थिति का अभाव है जो उन लोगो को अपनी ओर आकर्षित कर सके जो अत्यन्त उग्ररूप से किसी एक पक्ष के समर्थन मे या वर्गभावना के पक्ष मे अधिक सचेत हैं।"

सगठन (Organization)—इसके राष्ट्रीय सगठन को राष्ट्रीय उदारवादी सघ (National Liberal Federation) कहा जाता है। इसका अधिवेशन वर्ष मे एक बार होता है जिसे वार्षिक सम्मेलन भी कहा जाता है। यह दल के अधिकारियो को चुनता है तथा दलीय नीतियों का निर्धारण करता है। दल की निम्नतम स्तर की शाखा को निर्वाचन क्षेत्रीय सघ कहा जाता है। इन इकाइयो का काय अपने क्षेत्रो मे दलीय नीतियो एव कायक्रमो का प्रसार करना है। उदारवादी दल का भी अपना एक केन्द्रीय कार्यालय (Liberal Central Association) है। दलीय कोष पर केन्द्रीय कार्यालय का नियन्त्रण नही है वरन् क्षेत्रीय सगठनो का है।

अन्य दल (Other Parties)—इगलण्ड मे इन तीनो दलो के अतिरिक्त अन्य छोटे छोटे दल भी हैं। इनमें विशेषकर साम्यवादी दल, फासिस्ट दल तथा स्वतन्त्र श्रमिक दल की चर्चा की जा सकती है। साम्यवादी दल का महत्व लगभग नही के बराबर है। यह दल मार्क्स तथा लेनिन के सिद्धान्तो मे विश्वास करता है। यह दल राजतन्त्र तथा लॉर्ड सभा का खण्डन करता है। चर्च के विशेषाधिकारो का उन्मूलन करना चाहता है। इस दल की नीतियो पर रूसी साम्यवाद का विशेष प्रभाव है

विश्व की अन्य समनीय प्रणालियो की भाँति ब्रिटेन मे भी दल के दो रूप

हैं —संसद के अन्दर तथा संसद से बाहर। संसदीय दल के तीन भाग होते हैं —दल के सदस्यों का पूर्ण समूह, समूह का नेता तथा दल का सचेतक (Whip)। दल यदि सत्ता मे है तो नेता प्रधानमन्त्री बनता है और विरोध में होने की स्थिति मे विरोधी दल का नेता बनता है। निर्वाचन से पूर्व प्रत्येक राजनीतिक दल अपना चुनाव घोषणा पत्र प्रकाशित करता है। दलीय प्रचार केवल चुनाव के समय ही नही होता वरन् सारे वर्ष चलता रहता है। दल अपने पक्ष मे मतदाताओ को करने के लिए दलीय साहित्य का प्रयोग करते हैं। प्रत्येक दल प्रचार के लिए अपना नवयुवक सगठन (Youth Organization) रखता है। अनुदार दल के पास Young Conservative Organization, उदार दल के पास The National League of Youth Liberals तथा श्रमिक दल के पास Labour League of Youth हैं। राजनीतिक दल विद्यालयो आदि मे भी क्लबो तथा सघो का निर्माण करते हैं। *प्रमुख नगरो मे दल अपने राजनीतिक क्लब स्थापित करते हैं।* अनुदार दल का The Prime Ross League श्रमिक दल का 'Fabian Society' तथा उदार दल का The National Reform Union आदि सहायक सगठनो के कुछ उदाहरण हैं। ब्रिटेन मे संसदीय प्रणाली होने के कारण राजनीतिक दलो का महत्व अमेरिका की अपेक्षा कही अधिक है।

Select References

Baile *Political Parties & Party system of Britain*
Laski *Parliamentary Govt in England*
Mckenzie R. K. *British Political Parties*
Munro *Govts of Europe*
Neumann *European and Comparative Govts*
Bulmer *The Party System in Great Britain*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 इगलैण्ड के प्रसग मे प्रजातान्त्रिक राज्य मे राजनीतिक दलो के महत्व का वर्णन कीजिए।
(Discuss the importance of political parties in a democratic state with special reference to England)

2 ब्रिटिश दल प्रथा की प्रमुख विशेषताओ का उल्लेख कीजिए और अमेरिका तथा फ्रास से उनकी तुलना करें।
(Mention the main features of the British party system and compare them with those of America and France)

3 ब्रिटिश राजनीतिक दलो के सगठन उद्देश्य तथा कार्यकरण की विधि का वर्णन कीजिए।
(Describe the organisation aims and methods of parties in England)

4 इगलैण्ड और फ्रास की दल-पद्धतियों का तुलनात्मक मूल्यांकन करें।
(Compare and contrast the working of the party system in England and France)

8

ब्रिटेन मे स्थानीय सरकारे

[Local Governments in Britain]

> "We miss the essence of democracy if we think of it mainly as something practised by statesman in a distant capital"
> —J A Corry

स्थानीय सरकारो के बिना लोकतन्त्र अपूर्ण है। सभ्यता के विकास के साथ स्थानीय शासन की आवश्यकता और अधिक अनुभव होने लगी है। केन्द्र को अपनी शक्तियो का विकेन्द्रीकरण करके बहुत सी शक्तियो को स्थानीय हित मे हस्तान्तरित करना पडा है। स्थानीय सरकारो को आज हम मानव व्यक्तित्व के अभिन्न रूप मे देखते हैं। स्थानीय सरकारो की उत्पत्ति सरकार के किसी अधिनियम के द्वारा होती है। ये अर्द्धसार्वभौमिक सस्थाएँ राज्य के सरक्षण निर्देशन एव निरीक्षण मे स्थानीय समस्याओ का समाधान करती हैं। कॉल जे० फ्रेड्रिक के अनुसार, "स्वराज्य सरकार समाज की वह प्रशासकीय व्यवस्था है जो व्यवस्थापन के नियमो द्वारा इस प्रकार विनियमित होती है कि सरकार की सत्ता का उस समय प्रतिनिधित्व करे जबकि वह स्थानीय रूप से सक्रिय हो।"

स्थानीय स्वशासन स्थानीय समस्याओ का विश्लेषण एव समाधान है। शासकीय अधिकारो की विकेन्द्रित व्यवस्था ही स्थानीय स्वशासन है। स्थानीय सस्थाओ का निर्माण स्थानीय क्षेत्रो के लिए किया जाता है। वास्तविक लोकतन्त्र की उपलब्धि स्थानीय स्वशासन है। मिल (J S Mill) का यह कहना सही है कि केन्द्रीय सरकार कुशलता ईमानदारी एव शीघ्रता के साथ बिना स्थानीय स्वशासन के जन हित का सम्पादन नही कर सकती। मोण्टेग्यू हैरिस के अनुसार स्थानीय स्वशासन की सस्थाएँ वृक्ष की शाखाओ की भाँति हैं जिनके बिना वृक्ष का कोई महत्व नही है। फाइनर (H Finer) के अनुसार केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति को रोकने के लिए स्थानीय स्वशासन सबसे अधिक उत्तम साधन है। यह केन्द्रीकरण की बढ़ती हुई, प्रवृत्ति के विरुद्ध सुरक्षा तथा चेतावनी है। लॉस्की (Lasky) के अनुसार 'कोई भी लोकतन्त्र स्थानीय हित की उपेक्षा करके अधिक समय तक जीवित नही रह सकता।" हिक्स (Hicks के अनुसार, 'आर्थिक विकास की अभिवृद्धि के लिए स्थानीय सरकारो की अधिक आवश्यकता है।" व्यक्ति के व्यक्तित्व को पूर्णत्व स्थानीय स्वशासन द्वारा ही उपलब्ध हो सकता है। नागरिको मे सामान्य जागरूकता बौद्धिकता, निर्णयात्मकता एव सामाजिकता का विकास स्थानीय सरकारो के द्वारा ही

अर्जित किया जा सकता है। ब्राइस (Bryce) ने इन्हे प्रजातन्त्र की पाठशाला कहा है। डी० टॉक्यूवेल के अनुसार, "नागरिकों की स्थानीय सरकारें राष्ट्रों की वास्तविक शक्ति है।'

स्थानीय स्वशासन का बड़ा महत्व स्वशासन मे प्रशिक्षण है। यह भावी नेताओं की तैयारी है। यह प्राथमिक प्रशिक्षण है। कार्यकुशलता के दो महत्वपूर्ण उपकरणों—कर्त्तव्यपरायणता तथा कार्यकुशलता—की उत्पत्ति स्थानीय स्वशासन से होती है। लॉस्की (Lasky) तो जिले का प्रशासन स्थानीय सरकारों को समर्पित करने के पक्ष मे है। स्थानीय सरकारो के कारण केन्द्र सरकार एक बड़े बोझ से बच जाती है। स्थानीय स्वशासन सामाजिक उन्नति का प्रभावपूर्ण साधन है। इसी के माध्यम से स्थानीय सस्थाओ मे सामान्य चेतना का विकास होता है। ब्राइस (Bryce) के अनुसार, "स्थानीय सस्थाएँ लोगो को न केवल दूसरो के लिए कार्य करना सिखाती हैं वरन् उनके लिए मिलकर कृत्य करना भी सिखाती हैं।" स्थानीय सस्थाओ की एक महत्वपूर्ण देन जन सहयोग एवं नागरिक गुणो का निर्माण होता है। जितना अधिक जनसम्पर्क स्थानीय सस्थाओं के माध्यम से उत्पन्न होता है उतना अन्य किसी माध्यम से नही। सवेदना, मित्रता, सद्भावना, विनम्रता, अध्यवसाय आदि नागरिक गुणो का विकास स्थानीय सरकारो के द्वारा बडी सफलता के साथ सम्पन्न होता है। भ्रष्टाचार की सम्भावनायें कुछ कम हो जाती हैं और नौकरशाही का दौर दौरा भी कम हो जाता है। अत स्थानीय सरकारें शरीर की रक्तवाहक धमनियों के सदृश हैं।

इगलैण्ड मे स्थानीय सस्थाओ का इतिहास बहुत पुराना है। अन्य सस्थाओ के सदृश इनका भी विकास अनायास रूप मे हुआ है। एग्लो सैक्सन काल मे शायर, हण्ड्रेड, उपनगर तथा बरो नामक स्थानीय सस्थाएँ काफी स्वतन्त्र थी और उनके ऊपर केन्द्रीय नियन्त्रण कम था। नामन युग मे केन्द्रीय नियन्त्रण की मात्रा बढ गयी थी। नामन काल मे शायर काउण्टी उपनगर सामन्ती मेनर, बरो नगरपालिकाओं मे परिवर्तित हो गयी थी तथा हण्ड्रेड समाप्त हो गये थे। उपनगर के स्थानो पर परिशो का विकास हुआ। नामन काल की तीन सस्थाएँ—काउण्टी बरो तथा परिश उन्नीसवी शताब्दी तक भी चलती रही। औद्योगिक क्रान्ति ने स्थानीय सस्थाओ मे महत्वपूर्ण परिवतन किये। 1835 के म्यूनिसिपल कॉरपोरेशन एक्ट, 1888 के स्थानीय स्वशासन अधिनियम तथा 1894 के जिला पैरिश कौंसिल एक्ट के द्वारा स्थानीय शासन व्यवस्था को पुन सगठित किया गया, 1929 तथा 1933 मे ससदीय अधिनियमो के द्वारा पुन स्थानीय सरकारो को स्वस्थ रूप मे सगठित किया गया।

1966 मे श्री रेडक्लिफ की अध्यक्षता मे एक राज्य आयोग की स्थापना की गयी थी जिसने 1969 मे अपनी रिपोर्ट प्रस्तुत की। इसमे इस बात की सिफारिश की गयी थी कि वर्तमान 1200 निर्वाचित परिषदो के स्थान पर 61 प्राधिकार (Authorities) उत्पन्न किये जायें जिन्हें 8 प्रान्तो मे सगठित किया जाय। इन 61 प्राधिकारो के अधीन अनेक स्थानीय सरकारें होगी। आयोग के 11 सदस्यो मे से 10 ने इस रिपोर्ट का समर्थन किया। ग्यारहवें ने अपनी पृथक रिपोर्ट प्रस्तुत की। राज्य आयोग की रिपोर्ट को सरकार ने स्वीकार कर लिया था। इस रिपोर्ट के

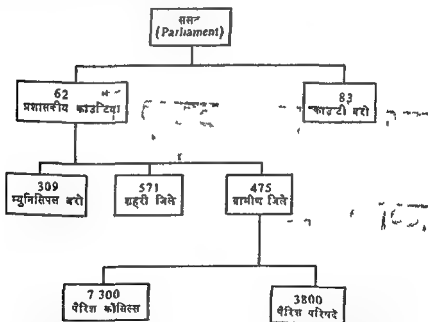
अनुसार स्थानीय शक्तियो मे काफी विकास हुआ। पेट्रोल पर उत्पादन कर से होने वाली आमदनी स्थानीय सरकारो को समर्पित कर दी गयी। इसका लक्ष्य वित्तीय दृष्टि से स्थानीय सरकारो को अधिक स्वायत्तता प्रदान करना था।

इगलैण्ड मे वतमान स्थानीय व्यवस्था
(Present Set up of Local Bodies in England)

(1) काउण्टी परिषद (County Council)

सम्पूर्ण देश को काउण्टी बरो मे विभाजित किया गया है। काउण्टी बरो का निर्माण 75,000 की जनसख्या पर किया गया है। ये काउण्टियो से भिन्न हैं। काउण्टी बरो के बाद शहरी जिले तथा ग्रामीण जिले होते हैं। ग्रामीण जिलो को पैरिशो मे बाटा गया है। एक ग्राम जिले (Rural District) के आधीन 20 से लेकर 30 पैरिश आते हैं। प्रत्येक इकाई का स्वशासन एक निर्वाचित परिषद द्वारा सचालित किया जाता है। इसको सविस्तार समझने से पूव उसे एक चाट के माध्यम से अच्छी प्रकार से समझा जा सकता है।

स्थानीय स्वशासन का स्वरूप



(1) काउण्टी (County)—यह स्थानीय प्रशासन की सबसे अधिक महत्वपूर्ण इकाई है। इसके दो प्रकार हैं—(क) ऐतिहासिक काउण्टी, (ख) प्रशासकीय काउण्टी।

(क) ऐतिहासिक काउण्टी (Historic County)—कुल मिलाकर इनकी सख्या 52 है। ये प्राचीन शायस की प्रतिरूप हैं। इनके द्वारा प्रशासकीय कार्यों का सम्पादन नही किया जाता। यायिक कार्यों के अतिरिक्त इनका महत्व कामन सभा के निर्वाचन क्षेत्र के रूप मे है। इनकी कोई परिषद नही होती। स्थानीय स्वशासन की

दृष्टि से इनका कोई महत्व नही है। इसके तीन मुख्य अधिकारी होते हैं—लार्ड लेफ्टिनेण्ट, शेरिफ तथा शान्ति न्यायाधीश (Justice of Peace)।

(ख) प्रशासकीय काउण्टी (Administrative County)—स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से इनका महत्व है। इनकी स्थापना 1888 के सरकारी अधिनियम के अन्तर्गत की गयी थी। इनकी संख्या लगभग 62 है। वृहत्तर लन्दन क्षेत्र इसमें सम्मिलित नही है। प्रशासकीय काउण्टी के प्रबन्ध के लिए काउण्टी कौंसिल की व्यवस्था की जाती है। परिषद का स्वरूप जनसंख्या के अनुरूप निश्चित किया जाता है। प्रत्येक परिषद में एक अध्यक्ष कुछ पार्षद तथा उपनगरपाल (Alderman) होते हैं। पार्षदो का निर्वाचन 3 वर्ष के लिए होता है। प्रत्येक उस व्यक्ति को मतदान का अधिकार दिया गया है जिसकी अवस्था 18 वर्ष है। उपनगरपालों (Aldermen) का निर्वाचन पार्षदो द्वारा अपने मे से अथवा बाहर से किया जाता है। इनका कार्यकाल 6 वर्ष होता है। यदि कोई पार्षद इस पद के लिए निर्वाचित हो जाता है तो उसका स्थान रिक्त हो जाता है जिसके लिए पुनः निर्वाचन होता है। उपनगरपालो मे से $\frac{1}{2}$ प्रत्येक तीन वर्ष पश्चात अवकाश ग्रहण करते हैं। कहने का तात्पर्य यह है कि उपनगरपालो की संस्था स्थायी सदन के प्रकार की है। काउण्टी कौंसिल की वर्ष मे चार बैठक होती हैं किन्तु आवश्यकता पड़ने पर और अधिक बैठकें भी आमन्त्रित की जा सकती हैं।

कार्य—काउण्टी परिषद के प्रमुख कार्य निम्नलिखित हैं

(1) जन-स्वास्थ्य सम्बन्धी सुविधाओ का प्रबन्ध।
(2) यातायात के स्थानीय साधनो का निर्माण।
(3) प्रारम्भिक शिक्षा का विकास।
(4) माप एवं तौल की व्यवस्था।
(5) पुलिस का शान्ति एवं व्यवस्था के लिए प्रबन्ध।
(6) चिकित्सा सुविधाओ की व्यवस्था।
(7) पशुओं की नस्ल तथा स्वास्थ्य की सुरक्षा।
(8) अनाथालय, पागलखाने तथा औद्योगिक शिक्षणालयों का प्रबन्ध।
(9) शराब सम्बन्धी अनुज्ञप्तियो की व्यवस्था।
(10) काउण्टी की इमारतो की देखभाल।
(11) काउण्टी बजट की तैयारी तथा उपनियमो का निर्माण।
(12) नीचे स्तर की स्थानीय इकाइयो पर नियन्त्रण।
(13) करारोपण।
(14) महामारियो की रोकथाम आदि।

काउण्टी कौंसिल की अपनी कुछ समितियाँ भी होती हैं। इनमे से प्रमुख हैं—वित्त समिति, स्वास्थ्य समिति, गृह निर्माण समिति, कृषि समिति, स्थानीय पेन्शन समिति, तथा शिक्षा समिति। प्रत्येक काउण्टी मे 9-9 समितियाँ होती हैं।

2 काउण्टी बरो तथा नान काउण्टी बरो (County and Non County Borough)

सम्राट द्वारा प्रसारित सपरिषद आदेशों द्वारा एक अधिकार-पत्र के माध्यम से काउण्टी बरो की स्थापना उन क्षेत्रो मे की जाती है जहाँ की जनसंख्या 75000

से अधिक होती है। काउण्टी बरो के लिए प्राथना पत्र सम्राट को देना पडता है जिसका परीक्षण प्रीवी कौंसिल की एक समिति के द्वारा सम्पन्न होता है तथा उसका प्रकाशन लन्दन गजट मे होता है। गजट मे प्रकाशन होने के पश्चात् यदि उसका विरोध 1/20 करदाताओ के द्वारा किया जाता है तो उसे ससद के पास भेज दिया जाता है। ससदीय बहुमत के उपरान्त उसे काउण्टी बरो मे परिणत कर दिया जाता है। काउण्टी बरो के पास किसी भी प्रकार के प्रशासकीय अधिकार नही होते। काउण्टी बरो की सख्या इस समय 83 है। नान काउण्टी बरो (Non County Borough) काउण्टी के ही भाग होते हैं। उसी के आधीन रहकर काय करते हैं। इस समय इनकी सख्या लगभग 264 है। इस बरो की शक्तियाँ काउण्टी बरो से कम होती हैं। ठीक तो यह है कि जब किसी नॉन काउण्टी बरो की सख्या 75000 से अधिक हो जाती है तो उसे काउण्टी बरो का स्तर प्रदान कर दिया जाता है।

बरो का शासन प्रबन्ध एक परिषद के द्वारा सम्पन्न होता है। परिषद का आकार बरो की जनसख्या के अनुपात मे निश्चित किया जाता है। एक बरो की परिषद दूसरे से भिन्न होती है। अध्यक्ष के अतिरिक्त बरो कौंसिल मे परिषद तथा उपनगरपाल (Alderman) भी होते हैं। उपनगरपाल 6 वष के लिए निर्वाचित होते हैं। पाषद मतदाताओ द्वारा तीन वष के लिए चुने जाते हैं। उपनगरपालो मे से ½ सदस्य प्रत्येक दो वष बाद अवकाश ग्रहण करते हैं। अध्यक्ष का निर्वाचन परिषद तथा उपनगरपाल मिलकर करते हैं। अध्यक्ष को महापौर (Mayor) कहा जाता है। उसका पद अवैतनिक होता है। आर्थिक दृष्टि से सम्पन्न व्यक्तियो को ही महापौर चुना जाता है। वह नगर के समारोहो के समय जनता का प्रतिनिधित्व करता है।

काउण्टी बरो अपने क्षेत्र की स्वास्थ्य, यातायात, निमाण, जल प्रदाय, विद्युत आवास आदि की व्यवस्था का प्रबन्ध करती है। लोक कल्याणकारी कार्यों मे रत रहती है। अपनी साख (Credit) पर केन्द्र से ऋण की व्यवस्था करती है। इसके अधिवेशन वष मे चार बार होत हैं। मेयर को किसी भी प्रकार का निषेधाधिकार प्राप्त नही है। साप्ताहिक तथा मासिक अधिवेशनो की भी व्यवस्था की गयी है। काउण्टी बरो की भी अपनी समितिया होती हैं जिन्हे अन्तिम निणय के स्थान पर केवल सिफारिशें भेजने का ही अधिकार प्राप्त है। परिषद को उप नियम (Bye laws) बनाने का भी अधिकार है। इसके पास भी कई वैतनिक अधिकारी होते हैं।

3 *नगर जिला परिषद (Urban District Council)*

जब किसी काउण्टी की जनसख्या अधिक बढ जाती है और उसे व्यापक साधनो की आवश्यकता अनुभव होने लगती है तो उसे नगर जिले मे परिवर्तित करके उसकी स्तरोन्नति कर दी जाती है। शहरी जिले की एक परिषद होती है। उस जिले के आधीन जितने पैरिश होते हैं वे इसमे एक एक सदस्य भेजते हैं जो शहरी जिला परिषद का गठन करते हैं। परिषद के सदस्यो का कायकाल तीन वष होता है किन्तु उनमे से ⅓ सदस्य प्रत्येक वष अवकाश ग्रहण करते हैं। इसमे उपनगरपाल (Alderman) नही होते। कौंसिल का अध्यक्ष सदस्यो मे से अथवा सदस्यो से बाहर का भी हो सकता है। अध्यक्ष को शान्ति न्यायाधीश के अधिकार भी प्राप्त होते हैं।

जिला परिषद के काय—(1) सडक तथा भवन निर्माण।

(2) सफाई तथा जन-स्वास्थ्य की व्यवस्था ।

(3) गन्दी बस्तियों को ठीक करना ।

(4) जल-प्रदाय की व्यवस्था ।

(5) वाचनालय, पुस्तकालय, पार्क, खेल तथा सार्वजनिक स्नानगृहों की व्यवस्था ।

जिन जिलों की संख्या 20,000 से अधिक है वहाँ परिषदों को प्राथमिक विद्यालयों पर कुछ नियन्त्रण रखने की शक्ति प्रदान की गयी है । कोषाध्यक्ष स्वास्थ्य निरीक्षक तथा स्वास्थ्य अधिकारी आदि का सहयोग लेता है ।

4 ग्रामीण जिले (Rural Districts)

इस समय इंगलण्ड में 470 ग्रामीण जिले हैं । इसके प्रबन्ध के लिए भी एक परिषद का गठन किया जाता है । इन समस्त सदस्यों का निर्वाचन तीन वर्ष के लिए मतदाताओं द्वारा किया जाता है । $\frac{1}{3}$ सदस्य प्रतिवर्ष पदों को रिक्त कर देते हैं । परिषद का एक अध्यक्ष होता है जिसे शान्ति न्यायाधीश के अधिकार भी प्रदान कर दिये जाते हैं । ये परिषद भी सफाई, रोशनी जल, यातायात आदि का प्रबन्ध करती हैं । इन्हें भी कुछ वैतनिक अधिकारियों की सेवाएँ प्राप्त करनी होती हैं ।

5 परिश (Parishes)

इनकी संख्या लगभग 3,800 के है (पैरिश सभाएँ) । इसके विपरीत परिश परिषदों की संख्या 7,500 है पैरिश सभाएं उन ग्रामों में पायी जाती हैं जहाँ पैरिश परिषदों का निर्माण नहीं हो सकता और जो बहुत छोटे हैं । परिश सभाओं की स्थापना केवल उन ग्रामों में की जाती है जिनकी जनसंख्या 300 से कम है । जहाँ जनसंख्या इससे अधिक है वहाँ परिश परिषदों की स्थापना की जाती है । यद्यपि परिश परिषदों के सदस्यों की संख्या वहाँ की जनसंख्या के अनुपात में होती है किन्तु फिर भी इनकी संख्या 5 से लेकर 15 सदस्यों तक रहती है । परिषदों का गठन तीन वर्ष के लिए होता है । इनकी शक्तियाँ साधारण होती हैं । परिश को कर लगाने का अधिकार है जो 1 पौंड पर 3 पेंस से अधिक नहीं होना चाहिए । इसके लेखाकनों का परीक्षण जिला लेखा परीक्षकों के द्वारा किया जाता है । कुछ पैरिश धार्मिक, कुछ भूमि कर तथा कुछ दीवानी प्रकार के होते हैं । नगरीय परिशों को अब नगर जिला समितियों में मिला दिया गया है किन्तु ग्रामीण पैरिश अब भी स्थानीय स्वशासन में महत्वपूर्ण स्थान बनाये हुए हैं ।

लन्दन का स्थानीय स्वशासन
(Local Government of London)

ऐतिहासिक दृष्टि से स्थानीय स्वशासन में लन्दन का महत्व सदैव से एक पृथक इकाई के रूप में रहा है । इंगलैण्ड की राजधानी होने के अतिरिक्त जनसंख्या तथा अन्य कई समस्याओं एवं गुणों के कारण लन्दन का नगर अपना पृथक महत्व रखता है । यह शेष भाग से पृथक समझा जाता रहा है । स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से लन्दन को तीन भागों में विभाजित किया गया है —(1) लन्दन नगर (City of London) (2) लन्दन काउण्टी (County of London), तथा (3) लन्दन मेट्रोपालिटन पुलिस (London Metropolitan Police) ।

1 लन्दन नगर (City of London)

लन्दन व्यापार का एक बहुत बडा केन्द्र है। इसका विकास सेल्टिक काल मे हुआ था। यह व्यापारिक केन्द्रो, प्रमण्डलो एव बैंको से भरा हुआ है। ऐसा अनुमान है कि रात्रि का लन्दन की आबादी काफी कम हो जाती है। लोग दिन म काम करने के बाद लौट जाते हैं। लन्दन नगर के निवासी तथा कर-दाताओ को फ्रीमैन कहा जाता है। इसके स्थानीय प्रशासन मे एक महापौर (Mayor) तथा अन्य परिषदो का सहयोग मिलता है। ये परिषदें इस प्रकार हैं —

(1) कोर्ट ऑफ एल्डरमन (Court of Aldermen)—इसमे एक मेयर तथा 26 उपनगरपालक होते हैं। इनका निर्वाचन लन्दन के नागरिको द्वारा होता है। इसकी बैठक वर्ष म एक बार होती है। कोर्ट ऑफ एल्डरमैन द्वारा ही लॉर्ड मेयर का निर्वाचन होता है। लन्दन का वास्तविक शासन 26 नगरपालक तथा 200 पार्षदो द्वारा सम्पन्न होता है। महापौर का पद बड़े महत्व का है। उस वास्तव म कोई शक्ति प्राप्त नही होती। नगर की ओर से वह महत्वपूर्ण व्यक्तियो का सम्मान देता है। कोर्ट ऑफ एल्डरमन कॉमन कौंसिल की सहायता से जन स्वास्थ्य, जलपूर्ति, रोशनी, स्थानीय यातायात, भवन निर्माण आदि की व्यवस्था करता है, दलालो को लाइसेंस देना तथा अभिलेखो को सुरक्षित रखना भी इसके कार्यों मे सम्मिलित है।

(2) कोर्ट आफ कॉमन कौंसिल (Court of Common Council)—यह वास्तविक न्यायपालिका है। इसमे कोर्ट ऑफ एल्डरमैन के 26 सदस्य तथा 206 पार्षद होते हैं जिनका प्रति वर्ष निर्वाचन होता है। इसे उपनियम बनाने का अधिकार होता है। अग्निरक्षा, नालियो, पानी तथा सार्वजनिक स्वास्थ्य के अतिरिक्त अन्य सारे कार्यों का सम्पादन इस परिषद को करना पडता है। न्यायालय, पुलिस तथा पुलो का सरक्षण इसके अधिकार मे रहते हैं।

(3) कोर्ट ऑफ कॉमन हाल (Court of Common Hall)—इसमे कोर्ट आफ एल्डरमैन तथा नगर की प्रमुख कम्पनियो के प्रतिनिधि सदस्य सम्मिलित किये जाते हैं। कम्पनियो के प्रतिनिधि लिवरीमन कहलाते हैं। यह प्रत्येक वर्ष एक शैरिफ (Sheriff) का निर्वाचन करता है।

इन तीनो परिषदो का अध्यक्ष लार्ड मेयर ही होता है। लॉर्ड मेयर को 10,000 पौण्ड वार्षिक वेतन मिलता है। नियुक्तियाँ तथा अन्य काय करना उसके अधिकारो की परिधि से बाहर है। वह तो केवल नगर का प्रतिनिधित्व करता है।

2 लन्दन काउन्टी (County of London)

लन्दन काउण्टी का क्षेत्रफल 117 वर्गमील है। इसकी जनसख्या लगभग 40 लाख है, यह भी एक प्रशासकीय काउण्टी है। इसकी प्रबन्ध व्यवस्था का सचालन एक परिषद के द्वारा सम्पन्न होता है जिसमे 192 पार्षद तथा 20 उपनगरपाल होते हैं। उपनगरपाल पार्षदो द्वारा छ वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं। इनम से $\frac{1}{2}$ प्रत्येक तीन वर्ष के पश्चात अवकाश ग्रहण करते हैं। उपनगरपाल तथा पार्षद सयुक्त रूप से अपना एक सभापति निर्वाचित करते हैं। पार्षद तथा एल्डरमैनो मे केवल शिष्टाचार का ही अन्तर है, वैसे अन्य किसी बात मे कोई अन्तर नही है। प्रशासन की स्वस्थता

(2) सफाई तथा जन-स्वास्थ्य की व्यवस्था।
(3) गन्दी बस्तियों को ठीक करना।
(4) जल प्रदाय की व्यवस्था।
(5) वाचनालय, पुस्तकालय, पार्क, खेल तथा सार्वजनिक स्नानगृहों की व्यवस्था।

जिन जिलों की संख्या 20,000 से अधिक है वहाँ परिषदों को प्राथमिक विद्यालयों पर कुछ नियन्त्रण रखने की शक्ति प्रदान की गयी है। कोषाध्यक्ष स्वास्थ्य निरीक्षक तथा स्वास्थ्य अधिकारी आदि का सहयोग लेता है।

4 ग्रामीण जिले (Rural Districts)

इस समय इंगलण्ड में 470 ग्रामीण जिले हैं। इसके प्रबन्ध के लिए भी एक परिषद का गठन किया जाता है। इन समस्त सदस्यों का निर्वाचन तीन वर्ष के लिए मतदाताओं द्वारा किया जाता है। $\frac{1}{3}$ सदस्य प्रतिवर्ष पदों को रिक्त कर देते हैं। परिषद का एक अध्यक्ष होता है जिसे शान्ति-न्यायाधीश के अधिकार भी प्रदान कर दिये जाते हैं। ये परिषद भी सफाई, रोशनी, जल, यातायात आदि का प्रबन्ध करती हैं। इन्हें भी कुछ वैतनिक अधिकारियों की सेवाएँ प्राप्त करनी होती हैं।

5 परिश (Parishes)

इनकी संख्या लगभग 3,800 के है (पैरिश सभाएँ)। इसके विपरीत पैरिश परिषदों की संख्या 7,500 है परिश सभाएं उन ग्रामों में पायी जाती हैं जहाँ पैरिश परिषदों का निर्माण नहीं हो सकता और जो बहुत छोटे हैं। परिश सभाओं की स्थापना केवल उन ग्रामों में की जाती है जिनकी जनसंख्या 300 से कम है। जहाँ जनसंख्या इससे अधिक है वहां पैरिश परिषदों की स्थापना की जाती है। यद्यपि परिश परिषदों के सदस्यों की संख्या वहाँ की जनसंख्या के अनुपात में होती है किन्तु फिर भी इनकी संख्या 5 से लेकर 15 सदस्यों तक रहती है। परिषदों का गठन तीन वर्ष के लिए होता है। इनकी शक्तियां साधारण होती हैं। पैरिश को कर लगाने का अधिकार है जो 1 पौंड पर 3 पेंस से अधिक नहीं होना चाहिए। इसके लेखाकर्नों का परीक्षण जिला लेखा परीक्षकों के द्वारा किया जाता है। कुछ पैरिश धार्मिक, कुछ भूमि कर तथा कुछ दीवानी प्रकार के होते हैं। नगरीय पैरिशों को अब नगर जिला समितियों में मिला दिया गया है किन्तु ग्रामीण पैरिश अब भी स्थानीय स्वशासन में महत्वपूर्ण स्थान बनाये हुए हैं।

लन्दन का स्थानीय स्वशासन
(Local Government of London)

ऐतिहासिक दृष्टि से स्थानीय स्वशासन में लन्दन का महत्व सदैव से एक पृथक इकाई के रूप में रहा है। इंगलण्ड की राजधानी होने के अतिरिक्त जनसंख्या तथा अन्य कई समस्याओं एवं गुणों के कारण लन्दन का नगर अपना पृथक महत्व रखता है। यह शेष भाग से पृथक समझा जाता रहा है। स्थानीय स्वशासन की दृष्टि से लन्दन को तीन भागों में विभाजित किया गया है —(1) लन्दन नगर (City of London) (2) लन्दन काउण्टी (County of London), तथा (3) लन्दन मेट्रोपोलिटन पुलिस (London Metropolitan Police)।

1 लन्दन नगर (City of London)

लन्दन व्यापार का एक बहुत बडा केन्द्र है। इसका विकास सेल्टिक काल मे हुआ था। यह व्यापारिक केन्द्रो प्रमण्डलो एव बैंको से भरा हुआ है। ऐसा अनुमान है कि रात्रि को लन्दन की आबादी काफी कम हो जाती है। लोग दिन म काय करने के बाद लौट जाते हैं। लन्दन नगर के निवासी तथा कर-दाताओ को फ्रीमैन कहा जाता है। इसके स्थानीय प्रशासन मे एक महापौर (Mayor) तथा अन्य परिषदो का सहयोग मिलता है। ये परिषदें इस प्रकार हैं —

(1) कोट ऑफ एल्डरमन (Court of Aldermen)—इसमे एक मेयर तथा 26 उपनगरपालक होते हैं। इनका निर्वाचन लन्दन के नागरिको द्वारा होता है। इसकी बैठक वप म एक बार होती है। कोट ऑफ एल्डरमैन द्वारा ही लॉर्ड मेयर का निर्वाचन होता है। लन्दन का वास्तविक शासन 26 नगरपालक तथा 200 पापदो द्वारा सम्पन्न होता है। महापौर का पद बडे महत्व का है। उसे वास्तव म कोई शक्ति प्राप्त नही होती। नगर की ओर से वह महत्वपूण व्यक्तियो को सम्मान देता है। कोट ऑफ एल्डरमैन कामन कौंसिल की सहायता से जन स्वास्थ्य जलपूर्ति, रोशनी, स्थानीय यातायात, भवन निर्माण आदि की व्यवस्था करता है, दलालो को लाइसेंस देना तथा अभिलेखो को सुरक्षित रखना भी इसके कार्यों मे सम्मिलित है।

(2) कोट ऑफ कॉमन कौंसिल (Court of Common Council)—यह वास्तविक कायपालिका है। इसम कोट आफ एल्डरमैन के 26 सदस्य तथा 206 पापद होते हैं जिनका प्रति वप निर्वाचन होता है। इसे उपनियम बनाने का अधिकार होता है। अग्निरक्षा, नालियो, पानी तथा सावजनिक स्वास्थ्य के अतिरिक्त अन्य सारे कार्यो का सम्पादन इस परिषद को करना पडता है। न्यायालय, पुलिस तथा पुलो का सरक्षण इसके अधिकार म रहते हैं।

(3) कोट ऑफ कॉमन हाल (Court of Common Hall)—इसमे कोट ऑफ एल्डरमन तथा नगर की प्रमुख कम्पनिया के प्रतिनिधि सदस्य सम्मिलित किये जाते हैं। कम्पनियो के प्रतिनिधि लिवरीमैन कहलाते हैं। यह प्रत्येक वप एक शरिफ (Sheriff) का निर्वाचन करती है।

इन तीनो परिषदो का अध्यक्ष लॉर्ड मेयर ही होता है। लॉर्ड मेयर को 10 000 पौण्ड वार्षिक वेतन मिलता है। नियुक्तियाँ तथा अन्य काय करना उसके अधिकारो की परिधि से बाहर है। वह तो केवल नगर का प्रतिनिधित्व करता है।

2 लन्दन काउन्टी (County of London)

लन्दन काउण्टी का क्षेत्रफल 117 वगमील है। इसकी जनसख्या लगभग 40 लाख है यह भी एक प्रशासकीय काउण्टी है। इसकी प्रबन्ध व्यवस्था का सचालन एक परिषद के द्वारा सम्पन्न होता है जिसमे 192 पापद तथा 20 उपनगरपाल होते हैं। उपनगरपाल पापदो द्वारा छ वप के लिए निर्वाचित होते हैं। इनमे से $\frac{1}{2}$ प्रत्येक तीन वप के पश्चात अवकाश ग्रहण करते हैं। उपनगरपाल तथा पापद सयुक्त रूप से अपना एक सभापति निर्वाचित करते हैं। पापद तथा एल्डरमनो मे केवल शिष्टाचार का ही अन्तर है, वैसे अन्य किसी बात मे कोई अन्तर नही है। प्रशासन की स्वस्थता

की दृष्टि से लन्दन काउण्टी को 28 मैट्रोपोलिटन बरो मे विभाजित कर दिया गया है। ये सब काउण्टी समिति के निर्देशन म काय करती हैं। प्रत्येक मेट्रोपोलिटन बरो की एक परिषद होती है जिसमे सभापति के अतिरिक्त पायद तथा उपनगरपाल होते हैं। पायद तीन वप के लिए तथा एल्डरमैन छ वप के लिए निर्वाचित होते हैं। प्रत्येक तीन वप के उपरान्त ½ एल्डरमैन रिटायर हो जाते हैं। इन बरो के द्वारा भी अन्य बरो की भाँति ही कार्यों का सम्पादन किया जाता है।

लन्दन काउण्टी कौंसिल को जन-स्वास्थ्य, सफाई पुल निर्माण, सडकों, अग्निसुरक्षा, गह निर्माण, शिक्षा, मेलो, ट्राम मार्गों आदि की व्यवस्था करनी पडती है। 18 प्रकार की विविध समितियाँ इसके कार्यों का सम्पादन करती हैं। अधिकाश समितियाँ उपसमितियो की रचना भी करती हैं। परिषद की एक कायकारिणी समिति भी होती है जिसमे उपसमितियो के सभापति सम्मिलित किये जाते हैं। लन्दन काउण्टी मे 28 बरो हैं। लन्दन काउण्टी परिषद को उपनियम बनाने के अधिकार भी हैं।

3 लन्दन मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट (London Metropolitan Police District)

लन्दन की पुलिस पृथक है। लन्दन मेट्रोपोलिटन पुलिस डिस्ट्रिक्ट की स्थापना 1829 मे रॉबर्ट पील के द्वारा हुई थी। इसका क्षेत्र लगभग 700 वग मील है। यहाँ की योग्य पुलिस एक पुलिस कमिश्नर की अध्यक्षता मे काय करती है। लन्दन काउण्टी के साथ कुछ और काउण्टियो को भी सम्मिलित किया गया है। पुलिस कमिश्नर की सहायता के लिए तीन और सहायक कमिश्नर भी होते हैं। पुलिस के जवानो की सख्या लगभग 20,000 है, *वैसे प्रत्यक्ष रूप मे इसका स्थानीय स्वशासन* से बहुत समीप का सम्बन्ध है।

स्थानीय शासन पर केन्द्रीय नियन्त्रण
(Central Control over Local Administration)

स्थानीय स्वशासकीय सस्थाएँ केन्द्र के साथ प्रतिस्पर्धात्मक व्यवहार करने के लिए नही हैं, केन्द्रीय तथा स्थानीय इच्छाओ के मध्य विचार विरोध होने की स्थिति मे *स्वाभाविक रूप मे केन्द्रीय इच्छा को प्राथमिकता मिलनी चाहिए। किन्तु स्वस्थ* लोकतन्त्र के लिए यह आवश्यक है कि स्थानीय सस्था सही अर्थों मे स्वशासकीय हो और उनके लिए जिस क्षेत्राधिकार का निश्चय किया जाता है वह एक अपवाद न होकर वस्तुत यथाथ हो। जनता को उनकी समस्याओ के प्रति जागरूक किया जाय। स्वशासन का अथ अराजकता तथा अव्यवस्था नही है। स्थानीय स्वशासन का लक्ष्य यह कदापि नही है कि स्थानीय सस्थाओ पर कोई नियन्त्रण न रखा जाय और उन्हे *केन्द्रीय व्यवस्था के साथ प्रतिद्वन्द्विता करने के लिए छोड दिया जाय।* इसके लिए उनके ऊपर किसी न किसी रूप मे केन्द्रीय नियन्त्रण की आवश्यकता है। केन्द्रीय नियन्त्रण और भी कई कारणो से आवश्यक है

(1) पर्याप्त धन (Inadequate Funds)—स्थानीय स्वशासन एक मँहगी व्यवस्था है। उन्हें केन्द्र से धन प्राप्त होता है। स्वाभाविक रूप से धन प्रदान करने वाली सस्था किसी न किसी रूप मे नियन्त्रण रखने को इच्छुक रहेगी।

(2) *सीमित अनुभव (Limited Experience)*—*स्थानीय सस्थाएँ अनुभव*

की दृष्टि से अपरिपक्व होती है। उनका अनुभव सीमित होता है। केन्द्रीय नियन्त्रण के माध्यम से उन्हे विशेषज्ञो की सेवाओ के अतिरिक्त अनुभव तथा अपने कार्यों का मूल्याकन करने का अवसर मिलता है।

(3) **अशुद्ध नीतियों का प्रभाव (Effect of Wrong Policies)**—स्थानीय सस्थाओ की सीमाएँ बहुत पास पास होती हैं। एक सस्था की अपनायी हुई अशुद्ध नीतियो का प्रभाव अन्य सस्थाओ पर भी पडता है। उसे रोकने के लिए केन्द्रीय नियन्त्रण की आवश्यकता है।

(4) **शक्ति-सम्पन्न स्वार्थ को रोकने के लिए भी केन्द्रीय नियन्त्रण की** आवश्यकता पडती है।

(5) **सेवाओ का उच्च स्तर (High Standard of Services)**—सेवाओ मे स्तर ऊँचा बना रहे उनकी सचालन व्यवस्था सही रूप मे स्थापित रहे, इसके लिए केन्द्रीय हस्तक्षेप तथा नियन्त्रण की आवश्यकता होती है। नियन्त्रण से असमानता कम होगी। सर मैकनाल्टी (Macnalty) ने कहा है, "स्थानीय सेवाओ के उचित निर्देशन, एकीकरण तथा समन्वय के लिए केन्द्रीय सत्ता के नियन्त्रण के किसी यन्त्र का होना परमावश्यक है, ऐसा न होने पर विभिन्न जिलो मे इन सेवाओ का स्तर एव प्रसार असमान रहेगा तथा यह कुल जनसख्या के लिए अन्यायपूर्ण होगा।"

केन्द्रीय नियन्त्रण का स्वरूप
(Forms of Parliamentary Control)

(1) **विधायी नियन्त्रण (Legislative Control)**—यदि हम ससदीय नियन्त्रण का विश्लेषण न करें तो हम सम्भवत ऐसा अनुभव करते हैं कि स्वशासी सस्थाओ का शासन के प्रति कोई उत्तरदायित्व नही है। वे यथार्थ मे जनता के प्रति ही उत्तरदायी हैं। मन्त्रियो को स्थानीय सरकारो के विषय मे हस्तक्षेप करने तथा उसके कर्मचारियो को पदच्युत करने का कोई अधिकार नही है। हस्तक्षेप विकेन्द्रवाद के विरुद्ध है। किन्तु इससे देश की स्थानीय सस्थाओ के सम्बन्ध मे एकरूपता नही आ सकती। नागरिको के अधिकारो की सुरक्षा नही हो सकती। जब धन की पूर्ति ससद करती है तो उसके द्वारा नियन्त्रण होना अपेक्षित है। ससदीय नियन्त्रण निम्न लिखित रूपो मे स्थापित किया गया है

(1) मन्त्रियो को विविध परिपत्रो (Circulars) के द्वारा स्थानीय सरकारों को परामर्श देने का अधिकार है।

(2) मन्त्री व्यक्तिगत मामलो मे भी स्थानीय सरकारो को परामर्श दे सकते हैं।

(3) आवास तथा स्थानीय सरकार का मन्त्रालय केन्द्रीय सरकार तथा स्थानीय अधिकारो के बीच सम्बन्धो की मुख्य कडी है।

(4) स्थानीय सरकारो को मान्यता ससदीय अधिनियम के द्वारा दी जाती है।

(5) किसी भी स्थानीय सस्था के स्तर मे उन्नति ससदीय स्वीकृति के उपरान्त ही की जा सकती है।

सही रूप मे निणय कर सकते हैं कि स्थानीय निकायो द्वारा किस सीमा तक उनके द्वारा शक्तियों का दुरुपयोग हुआ है।

वस्तुत केन्द्रीय सरकार का प्रमुख कार्य यह देखना है कि स्थानीय सरकारो के द्वारा शक्तियो का दुरुपयोग न हो। कानूनों के क्रियान्वन के लिए केन्द्र को स्वस्थ एव प्रभावशाली कदम उठाने की आवश्यकता होनी है। सरकार अपने निरीक्षक (Inspectors) तथा ऑडीटस (Auditors) रखती है जो स्थानीय निकायो के कार्यों का निरीक्षण करते हैं और उनके हिसाब किताब का परीक्षण करते हैं। केन्द्र सरकार ही इस बात का निणय करती है कि किस स्थानीय निकाय के कार्यों मे वृद्धि की जाय और किसकी शक्तिया मे कमी, किस नयी सस्था को उत्पन्न किया जाय और किसकी उन्नति की जाय। किन्तु इसका अथ यह नही है कि स्थानीय निकाय केन्द्र की दास मात्र हैं और उन्हें किसी भी प्रकार की स्वतन्त्रता नही है। स्थानीय निकाय अपने-अपने क्षेत्रो म पूणरूप से स्वतन्त्र हैं और जन-कल्याण की अभिवृद्धि के लिए पूणरूप से सचेष्ट रहते हैं। फाइनर (Finer H) ने कहा है, 'केन्द्रीय सरकार अनावश्यक रूप से झगडालू बनकर नही रहती वह स्थानीय प्रशासन की इकाइयो की स्वतन्त्रता का सम्मान करती है और अच्छा यही समझती है कि आवश्यकता के बिना वे अपनी स्वतन्त्रता का उचित प्रयोग कर सकें।'[1] केन्द्र तभी हस्तक्षेप करता है जब ऐसा करना अतिआवश्यक हो।

Select References

Finer *English Local Govt*
Jackson W E *The machinary of Local Govt*
Jennings *Principles of Local Govt*
Mand *Local Govt in Modern England*
Rohson *The Development of Local Govt*
Clarke J J *Outline of Local Go t*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 इगलैण्ड मे स्थानीय शासन की प्रमुख सस्थाओ की चर्चा कीजिए, तथा उनके निर्माण और कार्यों का वणन कीजिए।
(Describe the main agencies of Local Govt in England and discuss their Composition and Functions)

2 इगलैण्ड मे स्थानीय सस्थाओ पर केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण की सीमाए बताइए।
(Describe the nature of control exercised by the Central Government on the working of Local Institutions in England)

---

1 The Central Govt is not meddlesom it respects the freedom of the local governm nt bodies and would prefer to see this exercised properly without the need to interview

(6) सामान्य नीतियों के लिए स्थानीय सरकारें केन्द्रीय विकास विभाग के प्रति उत्तरदायी हैं।

(7) सरकार के विविध मन्त्रालय केन्द्रीय तथा स्थानीय सरकारों के मध्य ताल मेल उत्पन्न करते हैं।

(8) स्थानीय संस्थाओं को उतनी ही शक्तियों के प्रयोग करने का अधिकार है जितनी शक्तियाँ संसद ने उन्हें दी हुई हैं।

(9) स्थानीय सरकारों के क्षेत्र तथा कार्यों में परिवर्तन करने का अधिकार केवल संसद को है। नवीन इकाइयों की स्थापना भी संसदीय नियमों द्वारा की जाती है।

(2) प्रशासकीय नियन्त्रण (Administrative Control)—इंगलैण्ड में स्थानीय स्वशासन की इकाइयों पर केन्द्रीय नियन्त्रण सरकार के विविध विभागों द्वारा स्थापित किया जाता है। फ्रांस में यह नियन्त्रण एक विशेष विभाग द्वारा स्थापित किया जाता है। ये विभाग हैं—स्वास्थ्य, गृह, शिक्षा, यातायात तथा कृषि आदि। ये विभाग अपने-अपने विषयों में सम्बन्धित निर्देश देते हैं तथा स्थानीय निकायों के कार्यों पर नियन्त्रण स्थापित करते हैं। वे उन्हें आवश्यक सूचना दे सकते हैं। ये विभाग अपने अपने विभागों से सम्बन्धित स्थानीय निकायों के विषय में शिकायतें सुनते हैं और व्यक्तियों के परस्पर झगड़ों का निपटारा करते हैं। प्रशासकीय विभाग इस बात के लिए भी सचेष्ट रहते हैं कि स्थानीय निकायों द्वारा अपनी शक्ति का दुरुपयोग न हो। ये विभाग न केवल निर्देश देते हैं वरन आवश्यक रूप से परामर्श भी देते हैं।

(3) वित्तीय नियन्त्रण (Financial Control)—स्थानीय निकाय वास्तव में केन्द्रीय आर्थिक सहायता के सहारे ही जीवित रहते हैं। स्थानीय निकायों पर वित्तीय नियन्त्रण निम्नलिखित तरीकों से स्थापित किया जाता है

(1) केन्द्र यह देखता है कि वित्त का प्रयोग उनके निर्देशानुसार हो रहा है अथवा नहीं।

(2) प्रशासकीय विभागों के निरीक्षक निरीक्षण करके स्थानीय निकायों के सम्बन्ध में अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करते हैं।

(3) केन्द्र अपने आडीटरों द्वारा स्थानीय निकायों द्वारा रखे गये हिसाब किताब का परीक्षण कराता है।

(4) यदि धन का प्रयोग नियमानुसार नहीं किया गया है, तो उसके सम्बन्ध में सरकार पहले निकाय से सुधार करने के लिए कहती है और बाद में सुविधानुकूल उसके अस्तित्व के सम्बन्ध में विचार करती है।

(5) केन्द्रीय अनुदान को संसद रोक सकती है अथवा उसे बढ़ा सकती है।

(6) स्थानीय निकाय उन योजनाओं को प्राथमिकता देते हैं जिनके सम्बन्ध में केन्द्र अनुदान देने के लिए तैयार हो जाता है।

(4) न्यायिक नियन्त्रण (Judicial Control)—स्थानीय निकायों के अनुचित कार्यों को न्यायालयों में चुनौती दी जा सकती है। न्यायालय ही इस बात का

सही रूप मे निणय कर सकते हैं कि स्थानीय निकायो द्वारा किस सीमा तक उनके द्वारा शक्तियो का दुरुपयोग हुआ है ।

वस्तुत केन्द्रीय सरकार का प्रमुख काय यह देखना है कि स्थानीय सरकारो के द्वारा शक्तियो का दुरुपयोग न हो । कानूनो के क्रियान्वन के लिए केन्द्र को स्वस्थ एव प्रभावशाली कदम उठाने की आवश्यकता होती है । सरकार अपने निरीक्षक (Inspectors) तथा आडीटस (Auditors) रखती है जो स्थानीय निकायो के कार्यो का निरीक्षण करते हैं और उनके हिसाब किताब का परीक्षण करते हैं । केन्द्र सरकार ही इस बात का निणय करती है कि किस स्थानीय निकाय के कार्यों मे वृद्धि की जाय और किसकी शक्तियो मे कमी, किस नयी सस्था को उत्पन्न किया जाय और किसकी उन्नति की जाय । किन्तु इसका अथ यह नही है कि स्थानीय निकाय केन्द्र की दास मात्र हैं और उन्हे किसी भी प्रकार की स्वतन्त्रता नही है । स्थानीय निकाय अपने-अपने क्षेत्रो म पूणरूप से स्वतन्त्र हैं और जन कल्याण की अभिवृद्धि के लिए पूणरूप से सचेष्ट रहते हैं । फाइनर (Finer H) ने कहा है "केन्द्रीय सरकार अनावश्यक रूप से झगडालू बनकर नही रहती वह स्थानीय प्रशासन की इकाइयो की स्वतन्त्रता का सम्मान करती है और अच्छा यही समझती है कि आवश्यकता के बिना वे अपनी स्वतन्त्रता का उचित प्रयोग कर सकें ।"[1] केन्द्र तभी हस्तक्षेप करता है जब ऐसा करना अतिआवश्यक हो ।

Select References

Finer *English Local Govt*
Jackson W E *The machinary of Local Govt*
Jennings *Principles of Local Govt*
Mand *Local Govt in Modern England*
Robson *The Development of Local Govt*
Clarke J J *Outline of Local Govt*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 इगलैण्ड मे स्थानीय शासन की प्रमुख सस्थाओ की चर्चा कीजिए, तथा उनके निर्माण और कार्यों का वणन कीजिए ।
(Describe the main agencies of Local Govt in England and discuss their Composition and Functions)

2 इगलैण्ड मे स्थानीय सस्थाओ पर केन्द्रीय सरकार के नियन्त्रण की सीमाए बताइए ।
(Describe the nature of control exercised by the Central Government on the working of Local Institutions in England)

1 The Central Govt is not meddlesom it respects the freedom of the local government bodies and would prefer to see this exercised properly without the need to interview

9
प्रशासकीय सेवाएँ
[The Civil Services]

"Ministers work is not to work but to get it worked"
—Bagehot

प्रशासन एक बहुत बडा उद्योग है जिसका नियन्त्रण एव सचालन केवल राजनीतिक कार्यपालिका के सहारे नही किया जा सकता। प्रशासन का वास्तविक उत्तरदायित्व प्रशासकीय विभागो पर है जिसे हम स्थायी कार्यपालिका (Permanent Executive) कहते हैं जो मन्त्रिमण्डल के परिवर्तन के साथ परिवर्तित नही होती, उसके अपने राजनीतिक दृष्टिकोण नहीं होते और यदि होते भी हैं तो वे उसकी सेवाओ मे रहते हुए अभिव्यक्ति नही करते। मन्त्री तो आते और जाते रहते हैं। उनके इस आवागमन का स्थायी कार्यपालिका की स्थिति पर कोई प्रभाव नही पडता। प्रशासकीय वर्ग स्वय निर्णय नही करता अपितु मन्त्रिमण्डल द्वारा किये गये निर्णयो को लागू करता है। प्रशासन के इस स्थायी पक्ष को हम नौकरशाही (Bureaucratic) वर्ग कहते हैं। काम दरअसल ये ही करते हैं। मन्त्रिमण्डल की नीतियो तथा उनके निर्णयो को भी प्रभावित करते हैं किन्तु वे इस क्षेत्र मे सामने नही आते। ये सब कार्य मौलिक रूप से मन्त्रिमण्डल के हैं। प्रशासकीय वर्ग विशेषज्ञो तथा अनुभव प्राप्त व्यक्तियों का ऐसा वर्ग है जिन्हे विशेषकर इसी कार्य के लिए तैयार किया जाता है जिन्हें सामान्य प्रशासन का विशिष्ट प्रकार का प्रशिक्षण दिया जाता है। ये सचमुच सरकार के हाथ, नाक, कान तथा पैर हैं।

आज का युग प्रगतिशीलता एव समाजवादी विचारो का है। राज्य के स्वरूप मे भी परिवर्तन हुआ है। इगलैण्ड ने भी 19वी शताब्दी के पुलिस राज्य की विशिष्टताओ को जलेवतन कहकर राज्य के लोक कल्याणकारी (Welfare State) स्वरूप को अपनाया है। इससे एक बहुत बडी जिम्मेदारी मन्त्रियों तथा उनके सचिवो पर आ पडी है। प्रशासन का कार्य केवल प्रशासन करना ही नही रहा है वरन् सक्रिय रूप मे सार्वजनिक स्तर को ऊँचा उठाना सामाजिक उत्थान के विविध पहलुओ को सँभालना एव उनकी प्रगति मे योग देना है। प्रशासक केवल प्रशासक ही नही है बल्कि वह समाज का सेवक तथा पथ प्रदर्शक भी है। लास्की (Lasky) ने ठीक ही कहा है कि 'एक निषेधात्मक राज्य से सकारात्मक राज्य के बनने मे सार्वजनिक काम इतना बढ गया है कि मन्त्री विवश होकर केवल महत्वपूर्ण नीतियो के निर्णयो को छोडकर शेष कार्य अपने प्रशासको पर छोड देते हैं।" असैनिक सेवाओ के महत्व पर अपने विचार प्रकट करते हुए फाइनर (H Finer) ने कहा है कि 'सरकार या राजनीतिक पक्ष कितना भी सबल क्यो न हो, हमारी राजनीतिक भावनाए कितनी भी व्यापक क्यो न हो, हमारा नेतृत्व तथा कमाण्ड कितना ही उच्च कोटि का क्यो न हो किन्तु इन चीजो का प्रभाव उस समय तक नहीं होता जब तक

एक वग मे ऐसे प्रशासकीय कमचारी उपलब्ध न हो जो इस शक्ति एव बुद्धि के कोष को व्यक्तिगत मामलो मे कार्यान्वित करने मे कुशल हो।"

ब्रिटिश ससद की भांति, ब्रिटिश असैनिक सेवा सगठन ने विश्व के विभिन्न राष्ट्रों की असैनिक सेवाओ को प्रभावित किया है। ब्रिटेन मे असनिक सेवाओ का महत्व इतना व्यापक है कि मन्त्रियो को स्थायी कर्मचारियो के हाथो मे यन्त्र मात्र कहा जाता है इगलण्ड की असैनिक सवाओ को अमेरिका की दूषित लूट खसोट की प्रणाली से दूर रखने का प्रत्येक सम्भव प्रयत्न किया गया है। काय कुशलता एव राजनीतिक कार्यों मे निष्पक्षता—ब्रिटिश असैनिक सेवाओ के महत्वपूण लक्षण हैं। Report of the Committee on the Political Activities of Civil Servants, 1949 मे लिखा है—"The political neutrality of the Civil Service is a fundamental feature of British democratic government and is essential for its efficient operations" मन्त्रियों को अपने काय का बहुत कम ज्ञान होता है। उनका काय तो केवल नीति निर्धारित करना है। इन नीतियो को काम रूप मे परिणत करने का काय स्थायी सेवाओं के कमचारियो का है। ब्रिटिश असनिक सेवाओ को राजनीतिक सरक्षण से दूर रखा गया है। असैनिक सेवाओ म निष्पक्षता उत्पन्न करने के लिए ठोस प्रयत्न किये गये हैं। ब्रिटिश लोक सेवाओ को इतना आकषक बनाया गया है कि किसी भी व्यक्ति को उन्हें जीवन-वृत का स्थायी साधन स्वीकार करने मे हिचकिचाहट अनुभव नही होती।

गैर-औद्योगिक असैनिक सेवाओ को इगलैण्ड मे निम्नलिखित श्रेणियो मे वर्गीकृत किया गया है

1 प्रशासकीय वग (Administrative Class)—इसे ब्रिटेन मे समस्त सेवाओ का मूल केन्द्र माना जाता है। यह एक निर्देशक वग है। इस वग की मूल विशेषताएँ इस प्रकार हैं

(क) इस वग मे प्रवेश प्राप्त करने वाले प्रत्याशियो की आयु 22 तथा 24 वष के बीच होनी चाहिए।

(ख) स्त्री तथा पुरुष दोनों को ही इसमे प्रवेश प्राप्त करने का समानाधिकार है।

(ग) उच्च कोटि के स्नातको मे से कठिन प्रतियोगी परीक्षणो द्वारा चयन किया जाता है।

(घ) प्रत्याशियो म स्नातक स्तर की योग्यता होना अनिवाय है।

(ङ) समन्वय नीति निर्माण, नियन्त्रण, सामान्य प्रशासन मे निर्देशन तथा प्रशासकीय सुधार आदि कर्तव्यो मे सम्मिलित हैं।

(च) इन सेवाओ मे निम्नलिखित प्रकार के पदाधिकारी सम्मिलित किये जाते हैं राजकोष का स्थायी सदस्य, स्थायी सचिव, उपसचिव अवर सचिव, सहायक सचिव प्रधान सहायक सचिव।

(छ) इस वग के कमचारियो को प्रति सप्ताह लगभग $45\frac{1}{2}$ घण्टे काय करना पडता है।

(ज) इस वग के कमचारियो को वष मे 36 दिन की छुट्टियाँ दी जाती हैं। इनकी सख्या दस वष की सेवा के उपरान्त बढकर 48 दिन हो जाती है।

2 निष्पादक वग (Executive Class)—आयु 38 से लेकर 65 वष तक। शिक्षा माध्यमिक स्तर की योग्यता।

कर्तव्य (1) निर्धारित नीति के वृत्त के अन्तगत दैनिक कार्यों का सचालन।
(2) पूर्ति सम्बन्धी काय।
(3) वित्त एव लेखाकन काय।
(4) विशिष्टीकृत काय—करो का निर्धारण सामान्य प्रकार की विशष योग्यता।

मुख्य पदाधिकारी (1) बडे सस्थानो के अध्यक्ष (2) प्रधान निष्पादक अधिकारी, (3) वरिष्ठ मुख्य निष्पादक अधिकारी, (4) मुख्य निष्पादक अधिकारी, (5) वरिष्ठ निष्पादक अधिकारी, (6) उच्च निष्पादक अधिकारी (7) निष्पादक अधिकारी।

काम के घण्टे : प्रति सप्ताह—$45\frac{1}{2}$ (साधारण स्थिति मे), प्रतिदिन—$5\frac{1}{2}$।
अवकाश 36 दिन प्रति वष 48 दिन (15 वष की सेवा उपरान्त)।
3 लिपिक वग (Clerical Class)—आयु—16 से लेकर $17\frac{1}{2}$ वष तक के बीच।

योग्यता—माध्यमिक स्तर की परीक्षा (यह हमारे यहाँ की इण्टर परीक्षा के स्तर तक की होती है)।

कर्तव्य—(1) उच्च लिपिक अधिकारी कुछ सस्थानो में लिपिक कमचारी वग के कार्यों की देखभाल करते हैं।
(2) यह उनके द्वारा किये जाने वाले पर्यवेक्षण का मुख्य भाग है।
(3) ये उन सब कार्यों को सम्पन्न करते हैं जो लिपिक सहायकों को नहीं सौंपे जाते।
(4) स्पष्ट अनुदेशो सामान्य प्रक्रिया, सुस्पष्ट विनिमयो के अनुसार विशिष्ट मामलो का निपटारा करते हैं।
(5) साधारण श्रेणी के लेखा, विवरण पत्रो आदि का सूक्ष्म परीक्षण अथवा प्रतिपरीक्षण करते हैं।
(6) विवरण पत्रो, निर्धारित फार्मों के लिए आँकड तथा सामग्री तयार करते हैं।
(7) उस सामग्री का एकीकरण करते हैं जिसके आधार पर निणय करना सम्भव हो सके।
(8) अभिलेखो का सार (Precis) तयार करते हैं।

पदाधिकारी—वतमान मुख्य विभागीय पदक्रम इस प्रकार हैं
(1) अन्तर्देशीय राजस्व अधिकारी।
(2) श्रम मन्त्रालय पदक्रम षष्ट अधिकारी।
(3) सीमा शुल्क व उत्पादन कर विभागीय लिपिक अधिकारी।
(4) उच्च लिपिक अधिकारी वग।
(5) लिपिक अधिकारी वग।

काम के घण्टे प्रतिदिन $5\frac{1}{2}$ घण्टे तथा सप्ताह म $45\frac{1}{2}$ घण्टे।
अवकाश उच्च लिपिक अधिकारी—36 दिन लिपिक अधिकारी—24 दिन।

4 लिपिक सहायक वग (Clerical Assitsant Class)—यह पूणत प्रनिस्थापित वग है इसके कमचारियो को 8 दिन का सशुल्क अवकाश दिया जाता है। किन्तु 5 वष की सेवाओ के उपरान्त यह सख्या वढकर 21 भी हो सकती है।

कर्तव्य—(1) युद्धकालीन सरल कार्यों का सम्पादन।
(2) सरल अभिलेखों, आँकड़ों तथा दस्तावेजों की तैयारी।
(3) उनका सूक्ष्म परीक्षण एवं प्रमाणीकरण।
(4) सरल गणित के आँकड़े तैयार करना।
(5) स्पष्ट अनुदेशों के अनुसार सरल पत्र व्यवहार करना।
(6) रजिस्ट्री कार्य के साधारण फार्म तैयार करना।
(7) कार्यालय यन्त्रों का संचालन।

इस वर्ग के कर्मचारियों के ये कार्य अवश्य हैं किन्तु कोई कठोर सीमा नहीं है। इनके अतिरिक्त आवश्यकतानुसार उन्हें और भी कार्य सौंपे जा सकते हैं।

5 मुद्रा लेखक वर्ग (Typist Class)।
6 व्यावसायिक, वैज्ञानिक एवं तकनीकी वर्ग।
7 डाकघर अभिसाधक वर्ग (Post office Manipulative Class)।
8 संदेशवाहक।
9 डाकघर, इंजीनियरिंग तथा अन्य सम्बद्ध सेवा।

सिविल सेवा आयोग
(Civil Service Commission)

1855 में ब्रिटेन में असैनिक सेवाओं के लिए योग्य कर्मचारियों की खोज एवं भर्ती करने के लिए एक केन्द्रीय परीक्षक मण्डल (Central Board of Examiners) की स्थापना की गई थी। वर्तमान छः सदस्यीय सिविल सेवा आयोग इसी का विकसित रूप है। इनकी नियुक्ति क्राउन द्वारा होती है। दीर्घ अनुभव सम्पन्न व्यक्तियों को ही इसका सदस्य नियुक्त किया जाता है, और सेवाओं में निष्पक्षता उत्पन्न करने तथा सदस्यों को राजनैतिक संरक्षण से मुक्त रखने के लिये उन्हें मन्त्रियों के अधिकार क्षेत्र से बाहर रखा गया है। आयोग अपनी रिपोर्ट मन्त्रिमण्डल को समर्पित न करके, प्रत्यक्ष रूप में महारानी को समर्पित करता है। सदस्य अपने कार्यों के लिए महारानी के प्रति उत्तरदायी होते हैं। आयोग का सम्बन्ध कोष से है जो नियम निर्माण में भाग लेता है। सदस्यों को लगभग अर्धन्यायिक अधिकार प्राप्त हैं। सदस्यों को उनके पद से केवल उस स्थिति में मुक्त किया जा सकता है, जबकि संसद के दोनों सदनों द्वारा महारानी से इस प्रकार की कोई प्रार्थना की जाय। ब्रिटेन में यह सत्य स्थापित हो चुका है कि लोक सेवा आयोग अपने कार्यों में एक निष्पक्ष भाव एवं स्वतन्त्रता से कार्य करता है।

अधिकांश असैनिक सेवाओं में प्रवेश खुली प्रतियोगिता द्वारा होता है। प्रतियोगिता सम्बन्धी नियमों का निर्माण आयोग तथा राजकोष द्वारा संयुक्त रूप में होता है। खुली प्रतियोगिता निम्न प्रकार से होती हैं

(क) लिखित परीक्षा।
(ख) साक्षात्कार द्वारा।
(ग) संयुक्त पद्धति द्वारा। व्यक्तित्व की परीक्षा साक्षात्कार द्वारा ज्ञानार्जन की लिखित परीक्षा द्वारा। परीक्षाओं के सम्बन्ध में अन्य महत्वपूर्ण बातें इस प्रकार हैं

(1) परीक्षायें सामूहिक रूप में विविध सेवाओं के लिए एक ही परीक्षा केन्द्र पर ली जाती हैं।

(2) परीक्षाओं का मूल उद्देश्य प्रत्याशियों की बौद्धिक क्षमता को मापना है।

(3) परीक्षा के विषय शैक्षणिक होते हैं जिनके द्वारा प्रत्याशियों की विवरणात्मकता की जाँच करना होता है।

(4) तकनीकी प्रकार की परीक्षाओं की व्यवस्था व्यावसायिक प्रकार की सेवाओं के लिए होती है।

क्या संसद मन्त्रियों के हाथों में तथा मन्त्री स्थायी राजकीय पदाधिकारियों के हाथों में यन्त्र है ? (Is Parliament a Tool in the hands of the Cabinet and the Cabinet is a tool in the hands of Permanent officials)

इस प्रश्न के दो पहलू हैं—एक का सम्बन्ध संसद से है और दूसरे का सम्बन्ध स्थायी कार्यपालिका के सदस्यों से है। इसका सम्बन्ध राम्जे म्योर (Ramsay Muir) के इस कथन से भी है कि मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व की आड़ में नौकरशाही पनप रही है (Bureaucracy thrives under the cloak of Ministerial Responsibility)। इस प्रश्न का सम्बन्ध इस बात से भी है कि क्या मन्त्रियों को विशेषज्ञ होना चाहिए (Should Ministers be experts) ? इंगलैण्ड के संविधान में विशेषज्ञों तथा अविशेषज्ञों का अनुपम समन्वय है एक का सम्बन्ध लोकप्रियता से है और दूसरे का सम्बन्ध दक्षता से है। मन्त्री विशेषज्ञ हो यह आवश्यक नहीं है। कई बार इंगलैण्ड का रक्षामन्त्री एक दार्शनिक अथवा पत्रकार रहा। वित्तमन्त्री ऐसा व्यक्ति भी हो सकता है जो कि गणित में सदैव फेल होता रहा हो और जो ऑक्सफोर्ड तथा ईटन की पढ़ाई भूलकर दशमलव प्रणाली को समझने के लिए गणित के ट्यूशन की आवश्यकता अनुभव करता हो। एक वकील अथम न्त्री हो सकता है। एक बार पामसटन उपनिवेश मन्त्री थे तो उन्हें अपने विभाग के सचिव से बुलाकर यह समझने की आवश्यकता अनुभव हुई कि इंगलैण्ड के ये उपनिवेश विश्व में कहाँ-कहाँ बिखरे पड़े हैं। सर एडवर्ड ग्रासन ने एक बार कहा था कि "इस पद पर मेरी योग्यता बस इतनी ही है कि मैं इस विषय में पूर्णतः अज्ञानी हूँ।" एक बार इंगलैण्ड के प्रधानमन्त्री चैम्बरलेन ने कहा था। "मुझे सन्देह है कि आप (असैनिक कर्मचारी) हम लोगों के बिना विभाग का प्रशासन कर सकते हैं किन्तु मुझे इस बात का विश्वास है कि हम लोग आपके बिना विभाग का काम नहीं कर सकेंगे।" मन्त्री यदि विशेषज्ञ न हों तो इसके कई लाभ हैं —

(1) शासन सुचारु रूप से चल सकेगा क्योंकि दो विशेषज्ञों में मतैक्य होना कठिन होता है।

(2) मन्त्री का काम निर्देशन एवं नियन्त्रण है। यदि वह विशेषज्ञ है तो वह इन दोनों कार्यों का सम्पादन नहीं कर सकता।

(3) सार्वजनिक हितोपार्जन विशेषज्ञता से सुलभ नहीं हो सकता क्योंकि इसमें व्यापक दृष्टिकोण की आवश्यकता होती है जो कि विशेषज्ञता में उपलब्ध नहीं हो सकता। विशेषज्ञ का दृष्टिकोण संकुचित होता है।

(4) राजनीतिक कार्यपालिका के सदस्य आते और जाते रहते हैं। उनके लिए विशिष्ट अनुभव की आवश्यकता नहीं हो सकती।

(5) नेताओं के पास फाइलों में सिर खपाने तथा आँख फोड़ने का समय नहीं होता। यदि वे अपना समय इसमें लगावें तो वे नेतृत्व क्षमता का निर्वाह नहीं कर सकते। इसी कारण यह काम स्थायी कर्मचारियों के द्वारा किया जाता है।

इसकी चर्चा तो हम पहले भी मन्त्रिमण्डलीय अधिनायकत्व के सम्बन्ध में कर चुके हैं कि संसद किस प्रकार तथा किस सीमा तक मन्त्रिमण्डल के हाथों में एक

यन्त्र मात्र है। हम प्राय सुनते और कहते भी हैं कि वतमान शताब्दी मन्त्रिमण्डल की है। 'ससद का काय उपक्रम नहीं है किन्तु आलोचना करना मात्र है।' लोक सदन केवल मन्त्रिमण्डल की इच्छा को पजीकृत करने मात्र के लिए हैं। दलीय अनुशासन, ससद को विघटित कराने की शक्ति ससद के पास समयाभाव मन्त्रिमण्डल की सजातीयता, प्रत्यायोजित विधान, सरक्षण की शक्ति आदि कुछ ऐसे कारण हैं जिनकी वजह से ससद के सदस्य मन्त्रिमण्डल के हाथो मे कठपुतली सी बने रहते हैं। ससद केवल मन्त्रिमण्डल की इच्छा पर मोहर लगाने का काय करती है। ससद विघटन से घबराती है। इसी कारण वह मन्त्रिमण्डल की बातो को कभी अस्वीकार करने का साहस नही करती। मन्त्रिमण्डल पहले निणय करके अपनी नीतियो पर ससद का समथन बाद मे प्राप्त करते रहते हैं। वास्तव मे ससद स्वय कुछ नही करती। मन्त्रिमण्डल जिस प्रकार से भी उसे चलाना चाहता है, वह चलती है। मन्त्रिमण्डल उसका नेतृत्व करता है।

मन्त्रिमण्डल स्थायी कमचारियो के हाथो मे यन्त्रवत है

शासन का सचालन वास्तव मे मन्त्री नही करते। शासन का सचालन करने वाले तो स्थायी कमचारी ही हैं। एक के पास दृष्टिकोण है और दूसरे के पास अनुभव। मन्त्री का दृष्टिकोण सामान्य होता है और प्रशासक का विशिष्ट। किन्तु यह समझना हमारी भूल है। प्रशासक उस रूप मे विशेषज्ञ नही हैं जिस रूप मे कि डॉक्टर तथा वकील विशेषज्ञ होते हैं। प्रशासको के पास एक सामान्य दृष्टिकोण होता है और उन्हे विशिष्ट प्रकार का प्रशिक्षण दिया जाता है। उन्हे व्यापक अनुभव होता है। मन्त्री आते और जाते रहते हैं। उनके इस आवागमन का उनके ऊपर कोई प्रभाव नही होता। अविशेषज्ञ मन्त्री का उनके ऊपर प्रभाव नही होता। विभागीय सचिव की सलाह एव सूचनाओ के लिए मन्त्री को उनके ऊपर अवलम्बित रहना पडता है। एक-दो अपवादो को छोड कर 99% मन्त्री अविशेषज्ञ होते है और वे अपने सचिवो पर निर्भर रहते हैं। मन्त्रियो की इस निभरता के कई कारण हैं

(1) मन्त्री अविशेषज्ञ होते हैं और लोक सेवाओ के कमचारी दक्ष एव कार्य कुशल होते हैं।

(2) मन्त्रियो का अधिकाश समय जन सम्पर्क तथा दलीय कार्यों मे व्यय होता है।

(3) मन्त्रियो का कायकाल निश्चित नही होता।

(4) मन्त्रियो को प्रशासकीय विभागो का अनुभव नही होता। उन्हें वास्तविक सूचना तक नही होती। उन्हे कानूनो का ज्ञान भी नही होता। यदि उनके अध्ययन मे वह अपना समय लगाएँ, तो उसका अध्ययन पूण करने तक उनके चलने का समय आ जाता है।

(5) विभागीय जटिलताओ को समझने तथा उन्हें सुलझाने का मन्त्री के पास समय भी नही होता और न ही विशेष योग्यता।

(6) प्रत्यायोजित विधान के कारण भी उच्चतर सेवा के कमचारियो की शक्तियो में अभूतपूव विकास हुआ है।

इन कमचारियो की शक्ति इतनी बढ़ गयी है कि इन्हें वास्तविक शासक कहा जाता है। इनकी कार्यकारी शक्तियों का विकास समाजवाद के विकास के साथ और अधिक हुआ है। आज वस्तुत मन्त्री नौकरशाही के हाथों मे फँस गया है। यह वह दलदल है जहाँ से घुस कर निकलना कठिन होता है। परोक्ष रूप से मन्त्री जो कुछ भी कहता अथवा करता है वह सब स्थायी पदाधिकारियों के इशारों पर। सचिव जिस

रूप मे भी उसे घुमाना चाहता है, घुमा सकता है। वह सचिव से हर प्रश्न पर परामश करता है। *मन्त्रिमण्डल की नीतियाँ वास्तव मे स्थायी सेवा के कमचारियो की नीतियाँ हैं।* म त्री ससद म सदस्यो के प्रश्नो के उत्तर देते हैं तथा सूचनाएँ देते हैं यह सब परोक्षरूप मे विभागीय सचिव द्वारा होता है। विभागीय सचिव तो स्थायी वधू है जो अपने हरेक पति को वश मे करना जानती है। वह जानती है कि किस अवसर पर किस पति से कैसे काम लिया जा सकता है। यहाँ तक देखा गया है कि सचिव ही मन्त्रियो के अभिभाषण तक तयार करते हैं। नौकरशाही का प्रभाव इतना बढता जा रहा है कि नागरिक स्वत त्रताओ का स्वणिम आलोक ओझल होता हुआ जान पडता है। रैम्जे म्योर, हीवट तथा सी० के० एलन ने नौकरशाही की इस बढती हुई प्रवृत्ति की ओर सकेत करते हुए उसे खतरनाक कहा है।

किन्तु इगलैण्ड मे नौकरशाही का जो रूप है उसे लॉस्की नौकरशाही ही नही मानता क्योकि नौकरशाही से इगलैण्ड मे नागरिको की स्वतन्त्रताएँ कम नही हुई हैं, जोकि उसका विशिष्ट गुण है। नौकरशाही वहाँ शासन पर छायी हुई नही है ब्रिटिश असैनिक सेवाएँ राज्य के मध्य राज्य नही हैं। ब्रिटिश असनिक सेवाएँ बहुत कुछ सीमा तक नौकरशाही के परम्परागत दोषो से मुक्त रहती हैं। न्यूमन (Newmann) के शब्दो मे "अधिनायकवाद या तानाशाही कहे जाने का कोई तथ्य युक्त कारण नही है।' इगलैण्ड मे लोक सेवाओ तथा मन्त्रियो के मध्य स्वस्थ समन्वय है। राजनीतिक प्रभावो से मुक्त लोक सेवाएँ काफी सीमा तक निष्पक्ष हैं। मन्त्रिमण्डल नीतियो का निर्धारण करता है और लोक सेवाएँ उन्हे निष्पादित करती हैं। लोक सेवक मन्त्रियो को सलाह देते हैं। मन्त्री भी काफी चौकन्ने रहते हैं तथा लोक सेवाओ के कार्यों का निरीक्षण करते हैं। लोक सेवक भी कोई ऐसी सलाह नही देते जिससे उनकी तथा मन्त्रियो की स्थिति सकटमय हो जाय। अत इगलैण्ड मे नौकरशाही का इतना बडा खतरा नही है जितना कि उसका हौवा आलोचको ने बनाया हुआ है।

Select Readings

Munro *Govt of Europe*
Ramsay Muir *How Britain is Governed*
Lasky *Parliamentary Govt in England*
Finer *Major Govts of Europe*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 "सम्राट की तरह ही स्थायी कमचारी वग भूल नही कर सकता। दोनो मन्त्रियों के उत्तरदायित्व के आवरण मे छिपे हुए हैं।" इस कथन की समीक्षा करें।
(The permanent official like the king can do no wrong Both are shielded by the responsibility of the ministers Examine the statement)

2 "मन्त्रियों के उत्तरदायित्व के आवरण म नौकरशाही का बोलबाला है।" इस कथन की समीक्षा करें।
(Bureaucracy thrives under the cloak of ministerial responsibility' Discuss)

3 'ब्रिटिश ससद मन्त्रियों के हाथ म और मन्त्री स्थायी कमचारी वग के हाथ में खिलौने क समान हैं। इस कथन की विवेचना करें।
(The British parliament is a tool in the hands of the ministers and the ministers are as tools in the hands of the permanent officials' Examine)

द्वितीय खण्ड

अमेरिकी-संविधान

- अमेरिकी संविधान की पृष्ठभूमि तथा प्रमुख विशेषताएं
- अमेरिकी कार्यपालिका (राष्ट्रपति उपराष्ट्रपति तथा मन्त्रि-मण्डल)
- राष्ट्रीय व्यवस्थापिका सीनेट
- राष्ट्रीय व्यवस्थापिका–प्रतिनिधि सदन
- अमेरिका की न्याय व्यवस्था
- अमेरिकी राजनैतिक दल
- राज्य सरकारें

1

अमेरिकी सविधान की पृष्ठभूमि तथा प्रमुख विशेषताएँ

[Main Features of the American Constitution]

"अमेरिका का सविधान सब कुछ काट छाँट करने के बाद भी विश्व के समस्त सविधानो मे श्रेष्ठ है ।" —ब्राइस

"In America, there is no king in his place there is the constitution" —Harold Stannard

विश्व के प्रमुख प्राचीन सविधानो मे से अमेरिका का सविधान अपना महत्वपूर्ण स्थान आज भी बनाए हुए है । अमेरिकन महाद्वीप के मध्य म संयुक्त राज्य अमेरिका का राज्य स्थित है । बहुत लम्बे अरसे तक अमेरिका शेष विश्व की गतिविधियो से अपने को पृथक रख सका । इसका मूल कारण है वहाँ की भौगोलिक स्थिति । अमेरिका प्रशान्त तथा एटलाण्टिक महासागरो से घिरा हुआ उत्तर मे कनाडा तथा ग्रीनलैण्ड के चरणो का आशीर्वाद लेता हुआ दक्षिण म मक्सिको की खाडी से घिरा हुआ है। अपनी विचित्र भौगोलिक स्थिति के ही कारण ही अमेरिकी राष्ट्रपति ने मुनरो के सिद्धान्त पर चलकर अपने को शेष विश्व की राजनीति से अलग बनाये रखा । क्षेत्रफल की दृष्टि से अमेरिका का अपना विशिष्ट स्थान है । आज इसमे 50 राज्य हैं जो सघ की इकाइयाँ हैं और 30 लाख वर्गमील इसका क्षेत्रफल है । आकार मे यह भारत से 2½ गुना, फ्रास से 26 गुना तथा इगलैण्ड से 25 गुना बडा है । किन्तु सोवियत रूस के आध से कम क्षेत्र म है । प्रत्येक राज्य का क्षेत्रफल समान नही है । किन्तु फिर भी उनकी क्षेत्रीय समानता को बनाये रखने का पूर्ण प्रयास सीनेट (Senate) के माध्यम से सविधान मे किया गया है ।

जनसख्या की दृष्टि से अमेरिका का स्थान चीन, भारत तथा रूस के बाद आता है । इसकी जनसख्या लगभग 17 करोड है । प्राकृतिक साधनो को ध्यान मे रखते हुए यह जनसख्या अधिक नही है । जनता की दशा सन्तोषजनक है । निम्न आर्थिक वर्ग के लोग अन्य देशों के साधारण वर्ग की अपेक्षा अधिक खुशहाल हैं । जापान, भारत चीन व इगलण्ड की अपेक्षा अमेरिका की समस्याएँ नगण्य हैं । जनता मे चाहे वैदेशिक नीति की असफलता को लेकर द्वन्द्व हो जाय किन्तु किसी भी [illegible] का भय नही है । सम्भवत यही कारण है कि सविधान के मौलिक [illegible] की आवश्यकता अनुभव नही हुई ।

1

अमेरिकी संविधान की पृष्ठभूमि तथा प्रमुख विशेषताएँ

[Main Features of the American Constitution]

> "अमेरिका का संविधान सब कुछ काट छांट करने के बाद भी विश्व के समस्त संविधानों मे श्रेष्ठ है।" —ब्राइस
>
> "In America, there is no king in his place there is the constitution" —Harold Stannard

विश्व के प्रमुख प्राचीन संविधानो मे से अमेरिका का संविधान अपना महत्वपूर्ण स्थान आज भी बनाए हुए है। अमेरिकन महाद्वीप के मध्य मे संयुक्त राज्य अमेरिका का राज्य स्थित है। बहुत लम्बे अरसे तक अमेरिका शेष विश्व की गतिविधियो से अपने को पृथक रख सका। इसका मूल कारण है वहाँ की भौगोलिक स्थिति। अमेरिका प्रशान्त तथा एटलाण्टिक महासागरो से घिरा हुआ उत्तर मे कनाडा तथा ग्रीनलैण्ड के चरणो का आशीर्वाद लेता हुआ दक्षिण मे मक्सिको की खाडी से घिरा हुआ है। अपनी विचित्र भौगोलिक स्थिति के ही कारण ही अमेरिकी राष्ट्रपति ने मुनरो के सिद्धान्त पर चलकर अपने को शेष विश्व की राजनीति से अलग बनाये रखा। क्षेत्रफल की दृष्टि से अमेरिका का अपना विशिष्ट स्थान है। आज इसम 50 राज्य हैं जो संघ की इकाइया हैं और 30 लाख वर्गमील इसका क्षेत्रफल है। आकार मे यह भारत से 2½ गुना, फ्रास से 26 गुना तथा इगलैण्ड से 25 गुना बडा है। किन्तु सोवियत रूस के आधे से कम क्षेत्र मे है। प्रत्येक राज्य का क्षेत्रफल समान नही है। किन्तु फिर भी उनकी क्षेत्रीय समानता को बनाये रखने का पूर्ण प्रयास सीनेट (Senate) के माध्यम से संविधान मे किया गया है।

जनसंख्या की दृष्टि से अमेरिका का स्थान चीन, भारत तथा रूस के बाद आता है। इसकी जनसंख्या लगभग 17 करोड है। प्राकृतिक साधनो को ध्यान मे रखते हुए यह जनसंख्या अधिक नही है। जनता की दशा सन्तोषजनक है। निम्न आर्थिक वर्ग के लोग अन्य देशो के साधारण वर्ग की अपेक्षा अधिक खुशहाल हैं। जापान, भारत चीन व इगलैण्ड की अपेक्षा अमेरिका की समस्याएँ नगण्य हैं। जनता मे चाहे वैदेशिक नीति की असफलता को लेकर द्वन्द्व हो जाय किन्तु किसी भी प्रकार की क्रान्ति का भय नही है। सम्भवत यही कारण है कि संविधान के मौलिक स्वरूप मे परिवर्तन की आवश्यकता अनुभव नही हुई।

अमेरिका भी रूस की भ
है। यहाँ विभिन्न प्रकार के धम
जाति के व्यक्ति अधिक सख्या मे है
का भी निवास यहा पाया जाता ह
कभी आघात पहुँचा है। श्वेत रग वा
बात है। अमेरिका म प्रवेश पाने वाली
सास्कृतिक परम्पराएँ लायी किन्तु भा
हुआ। अग्रेजी भाषा की ही प्रधानता रही
किया गया। यहाँ विविध प्रकार के धम
भौतिकवादी दष्टिकोण के कारण धार्मिक वि
हो सका है। किन्तु इसका अथ यह नही है कि
है और वह प्रभावयुक्त भी है किन्तु जैसा कि ला
है। दबाव समूह (Pressure Groups) वहाँ
अग हैं। प्रत्यक्ष प्रतिनिधित्व एव ससदीय प्रणाली
अपने पक्ष का प्रभाव डालने के लिए अवध तरी
समूह विधायको को अपने पक्ष मे रखने के लिए रिश्व
तक सारे साधनो का प्रयोग करते हैं। अमेरिका मे इस
500 गुट वतमान हैं जिनका यही पेशा है और जो किर
रहते हैं।

अमेरिका धनिको का देश है किन्तु इससे यह अ
गरीबी नही है। गरीब हैं किन्तु वे अन्य बहुत से देशो के
हैं। शिक्षा पर अमेरिका म बहुत बल दिया जाता है और यह
होने वाले व्यय से आगे दूसरे नम्बर पर शिक्षा पर व्यय
सविधान पर व्यक्तिवादी विचारधारा की स्पष्ट छाप है जिसे वह
पूवजो से परम्परा के रूप मे लेकर आये। अमेरिकावासियो का प्र
कोण रहा है कि सरकार का अधिकार क्षेत्र सीमित होना चाहिए अ
मे केवल निश्चित शक्ति ही रहनी चाहिए। शक्ति की वे उपेक्षा व
की दृष्टि स देखते हैं। सम्भवत इसी कारण स्थान स्थान पर हमे अमे
में शक्ति पर नियन्त्रण दिखाई देता है। अमेरिकी विचारधारा पर
माटेस्क्यू की विचारधारा का प्रभाव स्पष्ट दिखाई देता है। व्यक्ति
तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति की पवित्रता मे उनका आज भी विश्वास है। म
विषय मे अमेरिकावासियो का जो दष्टिकोण रहा है उसने उसे समाजवाद
पथ पर अग्रसर होने से रोका है। किन्तु फिर भी अमेरिकी समाज के जीवन मे
निर्माताओ की आशाओ के विपरीत राजकीय हस्तक्षेप बढा है और आर्थिक जी
के सचालन म वह महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह कर रहा है। अमेरिकी समा
साम्यवादी विचारो की ध्वनि एव गन्ध मात्र से चौक उठता है। साम्यवादी दल वा
लगभग नगण्य है। साम्यवाद का विरोध अमेरिका का नैतिक कत्तव्य रहा है या
उसकी विदेश नीति का प्रमुख पहलू भी रहा है। किन्तु वतमान निक्सन प्रशासन

परिवतन का यौका अनुभव हा रहा है। चीन से अमेरिकी साठ गाँठ के परिवेश स्वाभाविक रूप से इस प्रकार की धारणा का बन जाना असम्भव नही है। मैक के शब्दों में, "शासक अमेरिकावासियो को इस तरीके से घेरे हुए हैं जैसी कि पूवजों ने स्वप्न में भी कल्पना नही की थी।"

अमेरिकी शासन व्यवस्था जिस सविधान पर अवलम्बित है वह 1789 का ान है। इसके पृष्ठ म लगभग 193 वर्षों का इतिहास छिपा हुआ है, वैसे सविधान इसकी अपेक्षा पुराने हैं किन्तु लिखित सविधानो मे यह सबसे अधिक न है। यह सबसे अधिक पुराना अपरिवर्तित सविधान है। इतना कठोर सविधान तथा परिवतन के थपेडे खाकर भी जीवित है, यह आश्चय की बात है। इससे वह श्रद्धा तथा सराहना का पात्र बन गया है। इसने न केवल नागरिक अधिकारो की ा तथा गतिशीलता को बनाये रखा है वरन् राष्ट्र की समृद्धशालीनता का विकास है। कठोर होते हुए भी शासन-पद्धति ने अपने को आवश्यकताओ के साथ है, यह कम गौरव की बात नही है। विकृत होकर भी अराजक एव अत्या-न बनना सविधान की एक विशेषता रही है।" लिखित सविधान होते हुए भी वरामवादी रहा है, यह बात आश्चयजनक है। वेस तथा पैल्टसन के शब्दो मे रिका की जनवादी सरकार विगत दो शताब्दियो के विभिन्न प्रयोगो का ाम है।'

4 जुलाई, 1776 को ब्रिटेन के अधीन उपनिवेश राज्यो ने उससे अपने मुक्त कराने की घोषणा कर दी थी। 1783 मे ब्रिटिश ससद ने अमेरिका के उपनिवेशों को स्वतन्त्र मान लिया था। इन्हे प्रभुसत्ता सम्पन्न भी मान लिया था। 1779 तक केवल मेरीलैण्ड राज्य को छोडकर अन्य उपनिवेश राज्यो ने को एक परिसघ (Confederation) के रूप मे सगठित कर लिया था। 1781 में मेरीलण्ड की भी स्वीकृति प्राप्त हो गयी थी। परिसघ के गठित होने परिणामस्वरूप जिस व्यवस्था को जन्म मिला वह शिथिल थी। कांग्रेस कार्यपालिका से वचित होने के कारण शिथिल एव उपेक्षित थी। स्वतन्त्रता सग्राम समाप्त पर लोगों के दिमाग म आकषण कम हो गया। यहाँ तक कि कुछ राज्यो ने उसने प्रतिनिधि तक भेजने बन्द कर दिये। कांग्रेस का स्तर घटकर एक परामर्श का रह गया। कांग्रेस राज्यो से धन की माँग तो कर सकती थी किन्तु उसे नहीं कर सकती थी। ऋण लेकर चुकाने के लिए कांग्रेस राज्यो पर अवलम्बित सन्धि करने का अधिकार कांग्रेस का था किन्तु उसके अनुसार आचरण करने का राज्यों का था। कांग्रेस के अधिकार तो बहुत व्यापक थे किन्तु उसकी शक्तियाँ दी। जैसा कि राष्ट्रपति विलसन ने लिखा है कांग्रेस म 'सम्मिलित' सयुक्त राज्य बात यह था कि यह सलाहकारों का एक बोर्ड है। सघीय व्यवस्था म उप बान पडता था कि यह सलाहकारों का एक बोर्ड है। संघीय व्यवस्था की गीय राज्यों को कोई एकता प्रदान नहीं की गयी थी। सघीय व्यवस्था भावना ऐसी थी कि उससे राज्यो के वास्तविक स्वरूप का ज्ञान नहीं हो पाता था। सत्ता के लिए केन्द्र को राज्यों की कृपा पर अवलम्बित रहना पडता था। आर्थिक 76 की सघ व्यवस्था का खोखलापन बहुत शीघ्र ही सामने आने लगा। प्रत्येक राज्य अपने को एक पृथक राष्ट्र समझने लगा। समस्याएँ उत्पन्न होने लगी।

बाह्य देशो से उन्होने सम्पर्क स्थापित करने आरम्भ कर दिये। 9 राज्यो ने पृथक सेनाएँ सगठित की तथा कुछ राज्यो ने तो नौसेना तक का सगठन कर डाला। चारो ओर घोर असन्तोष व ईर्ष्या के दर्शन होते थे।

परिसघ (Confederation) एक ताश का महल सिद्ध हुआ । गृह-युद्ध के काले बादल अमरीकी नभ मे मँडराने लगे थे। सविधान मे परिवर्तन की माँग को लेकर वातावरण मे उत्तेजना आ गयी थी। इस उत्तेजना का नेतृत्व प्रमुख रूप से तीन व्यक्तियो के द्वारा हुआ—वाशिंगटन, जेम्स मडीसन, तथा हैमिल्टन। वाशिंगटन ने आह्वान किया कि जब तक वे एक ऐसी केन्द्रीय सत्ता की स्थापना करने मे सफल नही हो जाते जो उतनी ही शक्तिशाली हो जितनी कि राज्यों की सरकारें तब तक देश को विनाश से नही बचाया जा सकता। जॉर्ज वाशिंगटन की इस समयागत माँग का इतना प्रभाव हुआ कि 1787 मे फिलाडेलफिया के स्थान पर देश के विविध वर्गों के बौद्धिक प्रतिनिधियो का सम्मेलन आमन्त्रित किया गया। इस सम्मेलन मे लगभग 55 प्रतिनिधियो ने भाग लिया। राड द्वीप उस समय सम्मिलित नही हुआ था। फिलाडेलफिया का सम्मेलन अपने मे अनुपम था। इसमे वाशिंगटन, मडीसन तथा जैफरसन के अतिरिक्त हैमिल्टन ब आमिन, एडमण्ड रैंडाल्फ, मोरिस तथा जेम्स विलसन आदि भी सम्मिलित थे। सम्भवत इतना सफल सम्मेलन कोई भी नही हुआ था। इस सम्मेलन ने देश की शासन व्यवस्था को ही बदल डाला। यह स्पष्ट हो गया था कि 1776 की सघीय व्यवस्था व्यर्थ एव असफल सिद्ध हो चुकी है। सम्मेलन का लक्ष्य एक ऐसी व्यवस्था स्थापित करना था जिसमे राज्यो की स्वायत्तता स्थापित रखते हुए एक शक्तिशाली केन्द्र की भी स्थापना की जा सके। यह सम्मेलन चार माह तक चला। 17 सितम्बर, 1787 को एक प्रलेख पर सर्वसम्मति से हस्ताक्षर किये गये जिसके आधार पर सविधान के नये ढाँचे का रूप बना। नूतन सविधान मे एक व्यवस्था थी कि 13 मे से कम से कम 9 राज्यों के सम्मेलन पृथक पृथक रूप मे अपनी स्वीकृति प्रदान करें किन्तु दुर्भाग्य की बात यह रही कि उनमे से अधिकाश का उत्साह ठण्डा पड गया था और 1787 के अन्त तक केवल 3 राज्यों ने अपनी स्वीकृति प्रदान की। नवीन सघीय व्यवस्था के विवाद को लेकर समस्त देश मे दो गुट बन गये—Federalists और Anti Federalists। एक दल सघीय व्यवस्था का घोर विरोधी था। दूसरा पक्ष जो सघवादी कहलाता था, यह चाहता था कि राज्यो को स्वशासी तो रखा जाय किन्तु एक शक्तिशाली केन्द्र की भी व्यवस्था रखी जाय। नये सविधान का लोगों द्वारा विरोध सम्भवत इस आधार पर भी किया गया कि उसमे अधिकार-पत्र (Bill of Rights) की कोई व्यवस्था नही थी। इस विश्वास पर कि नये सविधान के लागू होते ही अधिकार पत्र की घोषणा कर दी जायगी, 4 माच, 1789 को नया सविधान लागू स्वीकार कर लिया गया। इस समय, जैसा कि पहले भी कहा जा चुका है अमेरिका मे 50 राज्य हैं और वहाँ के सविधान मे अब तक केवल 22 ही सशोधन सुलभ हो सके हैं। वहाँ का सविधान सदव से अमेरिका वासियो की श्रद्धा तथा सम्मान का विषय रहा है। ब्राइस (Bryce) के शब्दो मे, "अमेरिका का सविधान समस्त काट-छाँट के बाद भी समस्त सविधानो से श्रेष्ठ है, क्योंकि इसकी योजना अति सुन्दर है यह जनता की आवश्यकताओं के अनुकूल है,

यह सरल और संक्षिप्त है, इसकी भाषा शुद्ध है और इसमे सिद्धान्तो की निश्चितता के साथ साथ विस्तृत विवेचना के लिए लचीलापन है।"

अमेरिकी शासन-पद्धति का महत्व
(Importance of American Administrative System)

(1) द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात यह स्पष्ट हो गया है कि अमेरिका अपनी पार्थक्यवादी नीति का परित्याग कर चुका है। आज अमेरिका विश्व की दो महान् शक्तियो मे से एक है। बहुत से देश ऐसा विश्वास करते हैं कि यदि साम्यवाद के प्रसार को रोकने की कोई देश जुरत कर सकता है, तो वह केवल अमेरिका ही है। आज अमेरिका की राजनीतिक एव आर्थिक गतिविधियो से विश्व के अधिकाश देश प्रभावित रहते हैं। आज अमेरिकी राष्ट्रपति का निर्वाचन विश्व के अनेक देशो द्वारा जितनी रुचि के साथ देखा जाता है उतना अन्य कोई स्थल नही। स्वाभाविक रूप से अमेरिकी संविधान का अध्ययन करने की दिशा मे हमारी रुचि का विकास होता जाता है। सिडनी हेमन के शब्दो मे "अमेरिकी राष्ट्रपति दृष्य जगत मे शक्ति उत्पादन करने वाली शक्ति है।"[1] द्वितीय विश्व युद्ध के बाद ब्रिटेन एक द्वितीय श्रेणी की शक्ति मात्र रह गयी है। इससे अमेरिका की स्थिति स्पष्ट रूप से उभर कर हमारे समक्ष आ गयी है।

(2) अमेरिका का संविधान विश्व का सबसे अधिक प्राचीन लिखित संविधान है। इसका अत्यधिक महत्व इस कारण भी है कि यह विश्व का प्राचीनतम तथा ऐसा संविधान है जिसमे लगभग नही के बराबर परिवर्तन हुए हैं। अन्य कोई एसा संविधान नही है जो इतनी कठिनाइयो से गुजरने के बाद भी अप्रभावित एव अपरिवर्तनीय रहा हो। फ्रास की क्रान्तियो ने उसके संविधान तथा शासन पद्धति को पर्याप्त रूप मे परिवर्तित किया। टर्की, चीन, जापान तथा इटली मे भी राजनीतिक विप्लवो ने वहाँ की राजनीतिक गतिविधियो को परिवर्तित किया है। ब्रिटेन मे भी कई सुधार विधेयको ने ब्रिटिश शासन व्यवस्था मे विशाल परिवर्तन किये। किन्तु अमेरिका के संविधान मे इतने समय मे नही के बराबर परिवर्तन हुए हैं। जब से अमेरिकन संविधान की सरचना हुई तब से लेकर अब तक देश का आकार तिगुना हो गया है और जनसख्या भी 50 गुना बढ गयी है। आरम्भ मे अमेरिका कृषि प्रधान देश था किन्तु अब वह औद्योगिक देशा का शीप है। इस औद्योगिकवाद का वहाँ के जन जीवन, विचारधारा तथा चरित्र पर व्यापक प्रभाव हुआ है। अमेरिकी सभ्यता पूर्णत शहरी बन गयी है। किन्तु इन परिवर्तनो का संविधान के स्थायित्व पर बहुत ही कम प्रभाव हुआ है।

(3) अमेरिकन संविधान के अध्ययन मे हमारी जिज्ञासा इस कारण भी उद्दीप्त होती है कि अमेरिका न केवल चौथा महत्वपूर्ण लोकतन्त्रीय देश है किन्तु उसने इस परम्परागत विचार का भी खण्डन किया कि लोकतन्त्र एक छोटे देश मे ही सफल हो सकता है, बड़े देश मे नही। अमेरिका ने न केवल लोकतन्त्र को ही सफल बनाया है वरन् लोकतन्त्र को विश्व के लिए सुरक्षित बनाए रखने का प्रयत्न भी किया है।

(4) अमेरिका ने शासन विज्ञान मे भी महत्वपूर्ण अनुदाय दिया है। संघवादी सिद्धान्त को आधुनिकता प्रदान की है। आधुनिक युग मे अमेरिका ही वह प्रथम देश

1 American President is a generative force on the world scene —S Haymen

है जिसने संघवाद को अपनाया और अन्य देशों ने उसका अनुकरण किया है। यह सिद्धान्त पहले भी शासन विज्ञान-वेत्ताओं को ज्ञात था किन्तु उसे सक्रिय एवं व्यावहारिक रूप प्रदान करने का श्रेय अमेरिका को है। यदि इंगलैण्ड को संसदीय प्रणाली का जन्मदाता कहा जा सकता है तो अमेरिका को भी संघात्मक व्यवस्था तथा अध्यक्षात्मक प्रणाली का जन्मदाता कहा जा सकता है। अमेरिका को ही इस बात का श्रेय जाता है कि उसने विधि के शासन की प्रतियोगिता में न्यायिक पुनरावलोकन (Judicial Review) के सिद्धान्त को रखा। वह अनुदाय फ्रांस के प्रशासकीय कानून से भी कम नहीं है। भारत ने भी अमेरिका की कुछ राजनीतिक संस्थाओं का अनुकरण किया है, जैसे न्यायिक पुनरावलोकन, संविधान की सर्वोच्चता आदि। एक लोक-कल्याणकारी राज्य की स्थापना में भी अमेरिका की राजनीतिक व्यवस्था का अध्ययन हमें लाभदायक सिद्ध हो सकता है। अमेरिका ही वस्तुत विश्व का वह प्रथम देश है जिसने अपनी राजनीतिक व्यवस्था का आधार शक्तियों के पृथक्करण के सिद्धान्त को बनाया और जिसके सम्बन्ध में यह समझा जाता था कि यह असम्भव है उसे अवरोह एवं सन्तुलन (Check & Balances) की प्रणाली द्वारा सफल बनाकर दिखाया। जल्दी-जल्दी परिवर्तन होना संविधान की कोई महत्वपूर्ण विशेषता नहीं है।

संवैधानिक विकास की रीतियाँ
(Process of Constitutional Development)

अमेरिका का संविधान केवल 1787 में निर्मित संविधान पर ही अवलम्बित नहीं है अपितु समय समय पर उसमें संवैधानिक संशोधन हुए हैं न्यायिक निर्णय हुए हैं, प्रशासकीय अधिकारियों द्वारा नियम बनाये गये हैं। परम्पराओं आदि ने उसके स्वरूप को निश्चित किया है, उसमें विकास किया है और भावी पीढ़ियों के लिए एक अनुकरणीय आदर्श प्रस्तुत किया है। अमेरिकी संविधान के निर्माताओं ने संविधान का संक्षिप्त स्वरूप सम्भवत इस कारण रखा कि वे इस बात में विश्वास करते थे कि उसका विकास समय एवं परिस्थितियों की आवश्यकतानुकूल होना चाहिए। उन्होंने जान-बूझ कर संविधान को रूप रेखात्मक स्वरूप प्रदान करके ही नहीं छोड़ दिया है। वरन् विस्तार के लिए भी काफी गुंजाइश छोड़ दी है। अमेरिकी संविधान के विकास में जो तत्व सहयोगी सिद्ध हुए हैं वे इस प्रकार हैं —

(1) न्यायिक व्याख्याएँ (Judicial Interpretations)—जस्टिस होम्स ने एक बार कहा था कि "न्यायाधीश कानून बनाते हैं और उन्हें ही बनाना चाहिए।" (Judges do and must legislate)। न्यायिक निर्णयों का संविधान में इतना महत्व है कि बिना उनके संविधान यदि मर नहीं जाता तो कम से कम लँगड़ा अवश्य हो जाता है। न्यायिक निर्णयों के द्वारा संविधान को केवल गति ही प्राप्त नहीं हुई वरन् उसे व्यापकता तथा समयानुकूलता भी प्राप्त हुई है। संविधान की बहुत सी कमियों को दूर करने में न्यायिक निर्णयों का विशेष महत्व है। संविधान में 'निहित शक्तियों के सिद्धान्त' (Doctrine of Implied Powers) तथा अन्तर्जात शक्तियों के सिद्धान्त (Doctrine of Inherent Powers) की प्रस्तुति न्यायिक निर्णयों का ही परिणाम है। संविधान में प्रयुक्त 'वाणिज्य' शब्द की लगभग 100 व्याख्याएँ समय-समय पर उच्चतम न्यायालय ने प्रदान कीं। संविधा कानून के विकास में न्यायिक निर्णयों का

महत्वपूर्ण योग है। न्यायिक निणयो ने सविधान की शुष्क हड्डियो को मास प्रदान किया है। राष्ट्रपति की शक्तियो मे आशातीत वृद्धि का श्रेय उच्चतम न्यायालय को है। काग्रेस की शक्तियो मे भी विकास न्यायिक निणयो के द्वारा हुआ है। उच्चतम न्यायालय ने सविधान की सदिग्धता का उन्मूलन तथा स्थान स्थान पर नई शब्दावली का प्रयोग करके उसे नये अथ प्रदान करने की चेष्टा की है। न्यायिक व्याख्याओ के महत्व को स्वीकार करते हुए जस्टिस ह्यूग्स (Hughes) ने कहा था कि 'हम सविधान के अन्तगत हैं परन्तु सविधान वह है जिसे न्यायाधीश सविधान कहते हैं।"[1] मुनरो (Munro) के शब्दो मे, "प्रत्येक सोमवार को सर्वोच्च न्यायालय के निणयो की घोषणा होती है, तब सविधान मे परिवतन होता रहता है।"[2]

(2) प्रशासकीय निणय (Administrative Decisions)—मुनरो (Munro) ने प्रशासकीय अधिकारियो द्वारा बनाये गये नियमो तथा उपनियमो को 'सविधानरूपी मुख्य तने की शाखाएँ कहा है।"[3] न्यायिक निणय ही सविधान को गति एव व्यापकता प्रदान करने में पर्याप्त नही होते वरन् प्रशासकीय निणयो का भी उस दिशा मे अनुदाय कम सराहनीय नही है। ऐसे बहुत से नियमा तथा उपनियमो की रचना प्रशासकीय विभाग करते हैं जिनका उल्लेख सविधान मे नही होता। दनिक कतव्यो का निर्वाह करने के लिए इस प्रकार के नियमा का निर्माण कायपालिका को करना पडता है। फ्रास मे तो इस प्रकार के नियमो की पर्याप्त मात्रा मे उपलब्धि सुलभ है। ब्रिटेन मे भी सविधान के विकास मे प्रदत्त व्यवस्थापन (Delegated Legislation) का अनुदाय महत्वपूण है। इसी प्रकार अमेरिका मे काग्रेस बहुत से कानूनो की केवल रूपरेखा ही तैयार करती है और उसके सम्बन्ध मे शेष बातो की पूर्ति प्रशासकीय विभागो द्वारा सम्पन्न की जाती है। अमेरिकी सविधान म राष्ट्रपति के मन्त्रिमण्डल का उल्लेख नही है किन्तु वाशिगटन ने सलाहकार परिषद का रूप निर्धारित किया जो कालान्तर मे अमेरिका की एक स्थायी सस्था बन गयी है। आज भी यद्यपि राष्ट्रपति को अमेरिका मे युद्ध घोषित करने का अधिकार नही है किन्तु वह ऐसी परिस्थितिया अवश्य उत्पन्न कर सकता है जिसके अन्तगत स्वीकृति देने के अतिरिक्त काग्रेस के पास अन्य कोई विकल्प नही रहता। इन प्रशासकीय निणयों का महत्व उसी समय होता है जबकि न्यायालय उन्हे स्वीकार करलें, इस दिशा मे स्वीकृति केवल परम्परा मात्र है। इस प्रकार प्रशासकीय निणया का अपना महत्व है जिसकी उपेक्षा नही की जा सकती।

(3) सवधानिक सशोधन (Constitutional Amendment)—इसमे सदेह नही कि सविधान मे सशोधन करने की प्रक्रिया अत्यन्त जटिल है और वह एल्प पवत की चढाई से कम नही है, किन्तु सविधान के विकास मे सवधानिक सशोधनो का अपना महत्व है। उनके द्वारा ही सविधान समय के साथ कदम मिलाने योग्य बना है। स्त्रियो के लिए मताधिकार की व्यवस्था, सीनेट के लिए प्रत्यक्ष निर्वाचन की

1 We are under the constitution but the constitution is what the judges say it
2 One might almost say that it (constitution) undergoes some change every Monday when the supreme court lays down its decisions
3 The twigs on the branches which have sprung from the main trunk which is the Constitution

व्यवस्था, दास प्रथा का उन्मूलन, नागरिक अधिकारों का घोषणा पत्र आदि की व्यवस्था समय-समय पर होने वाले संवैधानिक संशोधनों के द्वारा ही की गयी है।

(4) संवैधानिक अभिसमय (Costitutional Conventions)—विश्व का कोई भी संविधान न तो पूर्णतः लिखित है और न अलिखित। लिखित संविधानों में भी बहुत से अलिखित अंश पाये जाते हैं। प्रत्येक संविधान में भावी परिस्थितियों को अपने में समेट लेने की क्षमता हर लिखित संविधान में छोड़ी जाती है। ब्रिटिश संविधान में तो अभिसमयों का प्रमुख स्थान है। ब्रिटिश संविधान परम्पराओं पर आधारित संविधान है। किन्तु उनका महत्व अमेरिका के संविधान में भी कम नहीं है। यह कहा जाता है कि अमेरिकन संविधान में भी उतने अभिसमय पाये जाते हैं जितने कि इंगलैण्ड के संविधान में पाये जाते हैं। इस सत्य को निम्नलिखित उदाहरणों से समझा जा सकता है

(1) अमेरिका का राष्ट्रपति तृतीय बार निर्वाचन में खड़ा नहीं होता। यह अभिसमय तब से पड़ा जब वहाँ प्रथम राष्ट्रपति जार्ज वाशिंगटन ने तृतीय बार निर्वाचन लड़ने से इंकार कर दिया था। केवल राष्ट्रपति रूजवेल्ट द्वारा अन्तर्राष्ट्रीय संकटों के कारण इसका खण्डन हुआ जबकि वे चौथी बार भी राष्ट्रपति निर्वाचित किये गये। किन्तु बाद में 22वें संशोधन द्वारा इसे संविधान का एक अंग बना दिया गया।

(2) यद्यपि राष्ट्रपति के निर्वाचन की पद्धति को संविधान में अप्रत्यक्ष रखा गया है, किन्तु परम्पराओं ने उसे दलीय प्रभाव से युक्त लगभग प्रत्यक्ष ही बना दिया है।

(3) अमेरिका के संविधान में किसी भी स्थल पर मन्त्रिमण्डल की व्यवस्था नहीं है किन्तु प्रशासकीय विभागों ने उसे परामर्शदात्री समिति का रूप देकर संविधान का व्यावहारिक रूप में एक महत्वपूर्ण अंग बना दिया है।

(4) अमेरिकी संविधान की एक परम्परा यह भी है कि राष्ट्रपति किसी भी राज्य में जिन नियुक्तियों को करता है, उनके सम्बन्ध में वह उस राज्य के सीनेटरों से पहले ही परामर्श कर लेता है। इसे सीनेटोरियल कर्टसी (Senatorial Courtesy) कहा जाता है। यदि राष्ट्रपति ऐसा नहीं करता तो बहुधा उसके द्वारा की गयी नियुक्तियों को सीनेट का समर्थन प्राप्त नहीं होता।

(5) संविधान में कहीं पर भी दल प्रणाली का उल्लेख नहीं है किन्तु वहाँ जितने निर्वाचन होते हैं वे सब दल प्रणाली के आधार पर होते हैं।

(6) प्रथा के कारण ही अमेरिकन राष्ट्रपति प्रत्येक सप्ताह प्रेस प्रतिनिधियों से भेंट करता है।

(7) संविधान में इसकी व्यवस्था नहीं है कि प्रतिनिधि सभा के सदस्य उसी क्षेत्र के रहने वाले हों जहाँ से कि अमुक प्रतिनिधि निर्वाचन में खड़ा होता है। यह अनिवार्यता केवल परम्परागत है।

(8) अमेरिकी संविधान में ऐसा कोई प्रावधान नहीं है कि वित्त विधेयक प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तावित होना चाहिए, यह आवश्यकता केवल परम्परागत है।

(9) सचालन समिति, फ्लोर लीडर तथा काकस (Cacus) का सविधान मे कोई उल्लेख नही है। वे सब भी परम्परागत है।

(10) यह केवल परम्परागत है कि राष्ट्रपति काग्रेस के प्रत्येक सत्र के प्रारम्भ मे राष्ट्र की स्थिति पर अपना स देश प्रस्तुत करता है। शासन तथा अ तर्राष्ट्रीय स्थिति से सम्बधित प्रश्नो पर विचार किया जाता है। राष्ट्रपति काग्रेस से यह अनुरोध करता है कि उसकी नीतियो को सफल बनाने के लिए वह आवश्यक कानूनो का निर्माण करे।

(11) सविधान कही पर भी इस बात का निषेध नही करता कि राष्ट्रपति काग्रेस के अधिवेशनो को सम्बोधित नही कर सकता। राष्ट्रपति जॉज वाशिंगटन ऐसा किया करते थे। किन्तु उसके बाद से यह परम्परा सी बन गयी है कि अब राष्ट्रपति काग्रेस के अधिवेशनो को सम्बोधित नही करता।

इस प्रकार हम देखते है कि अमेरिका के सविधान मे भी परम्पराओ का समावेश है जो उसके अतिरिक्त भाग भी हैं। इगलैण्ड के सविधान मे तो इनका विशिष्ट महत्व है। सविधान ही परम्पराओ पर अवलम्बित है। अमेरिका मे परम्पराओ का इतना व्यापक महत्व नही है जितना कि इगलैण्ड मे। इगलण्ड मे कानून तोडने पर तो सक्षिप्त दण्ड मिलता है किन्तु परम्पराओ को तोडने से जनमत उबल पडता है तथा सरकार के अस्तित्व के लिए भयकर खतरा उत्पन्न हो जाता है। अभिसमयो के महत्व को प्रदर्शित करते हुए एक बार जॉज वाशिंगटन ने कहा था कि 'सरकार के वास्तविक चरित्र का निश्चय करने मे समय एव स्वभाव कम से कम उतना ही आवश्यक है जितना कि मानव सस्थाओ के लिए।"[1] मुनरो (Munro) के शब्दो मे, "इस प्रकार लिखित सविधान के ऊपर एक पिरामिड के समान अमेरिका मे राजनीतिक परम्पराओ तथा रीति रिवाजो की स्थापना की गयी है जिनका आधार न तो कानूनो मे और न ही यायिक निणयो मे पाया जाता है किन्तु वे दीघगामी आदतों का परिणाम हैं।" ट्रूमन ने *'Politics and Government of United States'* के पृष्ठ 109 पर रीति रिवाजो तथा सवैधानिक अनुदाय के विषय मे कहा है कि, 'अमेरिका की शासन प्रणाली तथा सविधान मे विकास और परिवतन केवल सशोधनो, यायिक निणयो तथा व्यवस्थापन निर्माण द्वारा तो नही हुआ है। अनेक महत्वपूण नियम प्रशासकीय प्रथाओ द्वारा बने हैं और इतने लम्बे समय तक उनका पालन किया जाता रहा है कि उन्होने प्रशासन के अभिसमय का रूप धारण कर लिया है।"

अमेरिका के सविधान की विशेषताएँ
(Salient Features of the American Constitution)

(1) लिखित तथा सक्षिप्त सविधान (Written and Brief Constitution)—सम्भवत लिखित सविधानो मे अमेरिका का सविधान सबसे अधिक पुराना सविधान है। किन्तु साथ मे यह विश्व का सबसे अधिक सक्षिप्त सविधान भी है। इसके अ तगत केवल 7 अनुच्छेद हैं और 25 सशोधन हैं। ये सशोधन 181 वर्षों मे हुए हैं। अमेरिकी सविधान को आध घण्टे म पढा जा सकता है। सविधान मे केवल

1 Time and Habit are at least as necessary to the true character of government as of other human institutions —Munro

शासकीय सगठन की महत्वपूर्ण बातो का रूपरेखात्मक रूप से विवरण प्रस्तुत किया गया है। शेष बातें व्यवहार तथा भविष्य के लिए छोड दी गयी हैं। इतने बडे देश का इतना छोटा सविधान अजीब सी बात है। इसका बहुत कुछ सम्बन्ध अमेरिकी चरित्र चिन्ताधारा तथा भौतिकवादी प्रवृत्ति से है। इसकी तुलना म भारत का सविधान विश्व का सबसे बडा सविधान है। इसम 395 अनुच्छेद तथा 400 पृष्ठ हैं। हर बात को विस्तारपूर्वक ढग से कहा गया है। सोवियत रूस के सविधान मे केवल 146 अनुच्छेद हैं। आस्ट्रेलिया के सविधान मे 128 अनुच्छेद हैं। कनाडा के सविधान मे 147 धाराएँ हैं। दक्षिणी अफ्रीका के सविधान मे 153 अनुच्छेद हैं, जापान के सविधान मे 103 अनुच्छेद हैं। चीन के सविधान मे 106 तथा इटली के सविधान मे 157 अनुच्छेद हैं। इससे यह स्पष्ट है कि अमेरिका का सविधान विश्व का सबसे अधिक छोटा सविधान है। अमेरिकी सविधान के सक्षिप्त स्वरूप पर प्रकाश डालते हुए ब्रोगन (Brogan) ने कहा है कि 'अमेरिकी सविधान केवल एक ढाँचा मात्र है जिसे राजनीतिक दलो के विकास, परम्पराओ, राष्ट्रीय आयातो तथा आर्थिक विकास ने जीवन प्रदान किया है। अमेरिकी सविधान की सक्षिप्तता के कई प्रभाव हुए हैं

(1) कानून तथा परम्पराएँ दोनों ही सवधानिक ढाँचे का निर्माण करती हैं।

(2) सविधान कई बातो की व्यवस्था के बारे मे मौन है।

(3) सविधान का महत्व बढ गया है सविधान की सक्षिप्तता के ही कारण निहित शक्तियो के सिद्धान्त का विकास हुआ है। सक्षिप्तता के कारण ही अमेरिका की राजनीतिक व्यवस्था मे लूट खसोट की प्रणाली का उदय हुआ है।

(4) सविधान की सक्षिप्तता का एक प्रभाव यह हुआ है कि उसके द्वारा सविधान म स्थायित्व की वृद्धि हुई है और उत्तरदायित्व की भावना का विकास हुआ है।

निर्मित सविधान (Enacted Constitution)—विश्व का कोई भी सविधान न तो पूर्णत विकसित है और न पूर्णत निर्मित। दोनों ही प्रकार के तत्व प्रत्येक सविधान मे पाये जाते हैं निर्मित सविधान वस्तुत वे सविधान होते हैं जिनका निर्माण किसी सविधान निर्मात्री सभा द्वारा हुआ हो और विकसित प्रकार के सविधान आवश्यकता एव परम्पराओ के आधार पर बनते हैं, उनके निर्माण के लिए किसी विशेष परिषद अथवा सभा के सगठन की आवश्यकता नही होती। अमेरिका का सविधान यो तो निर्मित सविधानो की श्रेणी मे रखा जाता है किन्तु उसमे भी विकासशील तत्व कम नही हैं। इसके विपरीत, ब्रिटेन के सविधान मे विकासशीलता का तत्व बहुत अधिक है। वह परम्पराओ एव आवश्यकताओ के सहारे अनायास रूप मे आगे बढा है अमेरिकी सविधान निर्मित होते हुए भी विकासशील तत्वो से युक्त है।

(3) कठोर सविधान (Rigid Constitution)—अमेरिका का सविधान स्वभाव से कठोर अथवा अनम्य है, कठोर सविधान वे सविधान होते हैं, जिनम सशोधन करने के लिए विशेष आयोजन एव प्रक्रिया की आवश्यकता होती है। प्रत्येक सविधान मे अनम्यता की मात्रा एक ही हो, यह आवश्यक नही है कठोरता की

मात्रा में अन्तर रह सकता है, भारत का संविधान लिखित एवं कठोर होते हुए भी इतना कठोर नहीं है जितना कि अमेरिका का। अमेरिका के संविधान में संशोधन करना हिमालय की चढ़ाई चढ़ने के समान है, यही कारण है कि 180 वर्ष के पश्चात् भी संविधान में केवल 25 संशोधन सफल हो सके हैं, किन्तु कुछ संविधान-वादी तो अमेरिकी संविधान को नम्य तथा अनम्य दोनों ही प्रकार का मानते हैं और उनका ऐसा विश्वास है कि स्वस्थ संविधान में नम्यता तथा अनम्यता दोनों का ही योग होना चाहिए और यह गुण अमेरिकी संविधान में मौजूद है। श्राग तथा रे के शब्दों में, "वस्तुतः अब हमारे पास संविधान है, कल दूसरा होगा और परसों अन्य संविधान होगा, कोई भी संविधान किसी समय में नागरिकों, विधि निर्माताओं प्रशासकों तथा न्यायाधीशों की देन है यह उस विचार की अवस्था में है जो विचार के साथ बदला जा सकता है, हम लोग निश्चित रूप से सुगमता-पूर्वक अपने विचार में परिवर्तन लाते हैं।[1]

अमेरिका में संशोधन करने वाले तथा व्यवस्थापन करने वाले निकायों में काफी अन्तर है, यह अन्तर ब्रिटेन में नहीं है, वहाँ पर व्यवस्थापन तथा संशोधन एक ही निकाय कर लेता है, अमेरिका में संशोधन करने की पद्धति बहुत जटिल है, सी० एफ० स्ट्रॉंग के मतानुसार "अमेरिका का संविधान संसार भर में सबसे अधिक अनम्य एवं दुष्परिवर्तनशील है। इस अनम्यता का मूल कारण इसका संघीय रूप है।" 6 जुलाई, 1965 के बाद अभी तक कोई संशोधन नहीं हुआ है।

संशोधन की प्रक्रिया (Process of Amendment)

अमेरिकी संविधान की धारा 5 के अन्तर्गत संशोधन प्रक्रिया का वर्णन किया गया है अमेरिकी संविधान में संशोधन दो प्रकार से हो सकता है

(1) कांग्रेस के द्वारा—संविधान में संशोधन कांग्रेस स्वयं ही कर सकती है, इसके लिए कांग्रेस के प्रत्येक सदन में स्वीकृति के लिए $\frac{2}{3}$ बहुमत की आवश्यकता है कांग्रेस द्वारा स्वीकृत संशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव केवल उसी दिशा में वैध माना जायगा जबकि उसे $\frac{3}{4}$ राज्यों द्वारा स्वीकार कर लिया जाय, यह स्वीकृति राज्यों की व्यवस्थापिकाएँ प्रदान करती हैं।

(2) राज्यों के द्वारा—अमेरिकी संविधान संघ की इकाइयों (राज्यों) को भी संशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार प्रदान करता है। भारत में यह अधिकार संघ की इकाइयों को प्राप्त नहीं है। संघ की $\frac{2}{3}$ व्यवस्थापिकाएँ कांग्रेस से संविधान में संशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव कर सकती है। कांग्रेस इस आशय का प्रस्ताव आने पर राज्यों का एक सम्मेलन आमन्त्रित करती है यदि राज्यों के इस प्रकार के आमन्त्रित किये हुए सम्मेलन में $\frac{3}{4}$ सदस्य उसकी पुष्टि कर देते हैं तो वह वैध मान लिया जाता है।

---

1 For actual Constitution at any given time is what citizens and law makers administrators and Judges think it is it is in a sense a state of mind and can be changed by Changing our mind Certainly we change our mind with remarkable facility

सशोधन सम्बन्धी कुछ जटिल प्रश्न (Some Complicated Questions regarding the Process of Amendment)

अमेरिकी सविधान म अकित सशोधन प्रक्रिया अस्पष्ट है और उसमे कई प्रकार की शकाओ का उत्पन्न होना अस्वाभाविक नही है, सशोधन विषयक निम्न लिखित जटिलताएँ हमारे समक्ष आती हैं

(1) बहुमत सम्बन्धी—सविधान मे केवल इतना कहा गया है कि सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव काग्रेस द्वारा $\frac{2}{3}$ बहुमत से स्वीकार किया जाना चाहिए, किन्तु इससे दोनो ही अथ लगाये जा सकते हैं—कांग्रेस की कुल सख्या का दो तिहाई बहुमत अथवा काग्रेस म प्रस्ताव पारित होते समय उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यो का दो तिहाई बहुमत किन्तु इस अस्पष्टता का निवारण करने के लिए उच्चतम न्यायालय ने Missouri P R Co *Vs* Kan (1919) के प्रसिद्ध विवाद मे यह निणय दिया था कि $\frac{2}{3}$ बहुमत का अभिप्राय उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यो के $\frac{2}{3}$ बहुमत स है ।

(2) अनुसमथन सम्बन्धी—सशोधन प्रक्रिया से सम्बन्धित एक और जटिल प्रश्न यह है कि यदि राज्य विधान मण्डल ने किसी प्रस्ताव का अनुसमथन कर दिया है तो क्या बाद मे उसे इस अनुसमथन करने का अधिकार है अथवा नहीं? उच्चतम न्यायालय ने Coleman *Vs* Miller (1939) के विवाद मे इस जटिलता का निराकरण किया था कि राज्य अपन द्वारा प्रदत्त स्वीकृति को वापिस लेने का अधिकारी नही है, किन्तु ऐसा राज्य बाद मे भी स्वीकृति एव अपना अनुसमथन प्रेषित कर सकता है जिससे पहले इन्कार कर दिया हो ।

(3) सीमावधि सम्बन्धी—इस विषय मे एक और जटिल प्रश्न यह है कि क्या कोई राज्य अपनी स्वीकृति न देकर चुप्पी साध सकता है? 1789 तथा 1810 के सशोधनो के सम्बन्ध मे यही हुआ, ये प्रस्ताव काग्रेस द्वारा स्वीकार किये गये थे किन्तु उनके ऊपर अनुसमथन नही मिला, राज्य चुप्पी साधे रहे । उच्चतम न्यायालय ने इस कठिनाई के सम्बन्ध म अपना निणय देते हुए कहा कि यह स्पष्ट है कि जिन प्रस्तावो को राज्यो का $\frac{3}{4}$ बहुमत प्राप्त नही होता वे सविधान के अग नही बन सकते, किन्तु इस कठिनाई को दूर करने के लिए प्रत्येक प्रकार के सशोधन के सम्बन्ध मे स्वीकृति की सीमा 7 वप निश्चित कर दी गई है, जो प्रस्ताव इस अवधि मे अनुसमथन हेतु $\frac{3}{4}$ राज्यों की व्यवस्थापिकाओ का बहुमत प्राप्त नही कर पाते वे रद्द समझे जायेंगे ।

(4) निषेधाधिकार सम्बन्धी—सविधान मे सशोधन सम्बन्धी एक और अस्पष्टता की ओर हमारा ध्यान जाता है । वह यह है कि क्या राष्ट्रपति को काग्रेस द्वारा स्वीकृत सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव को वीटो (Veto) करने का अधिकार है? इसी प्रकार क्या राज्य के गवनर को राजकीय व्यवस्थापिका द्वारा सशोधन विषयक अनुसमथन प्रस्ताव वीटो करने का अधिकार है? उच्चतम न्यायालय ने इस दिशा मे स्पष्ट करते हुए यह बताया कि सशोधन सम्बन्धी प्रस्तावो को वीटो करने का अधिकार न राष्ट्रपति को है और न राज्य के गवनर को ।

संशोधन प्रक्रिया की आलोचना (Criticism of Amending Process)

(1) यह अलोकतन्त्रीय है (It is undemocratic)—संविधान के विषय में जो संशोधन प्रस्ताव रखे जाते हैं, उनमें प्रत्येक में एक नूतन प्रश्न छिपा रहता है। राज्यों की व्यवस्थापिकाओं को उस दिशा में कोई आदेश मिला हुआ नहीं रहता। वे अपने मनमाने ढंग से अनुसमर्थन देते तथा मना करते हैं, जनता से कोई आदेश प्राप्त नहीं करते, इस प्रकार के आशय का एक सम्मेलन 21वें संशोधन के समय तो आमन्त्रित किया गया था जिसके माध्यम से जनता की राय जानी गई थी किन्तु 22वें संशोधन पर फिर पुरानी परिपाटी को ही अपनाया गया। आलोचकों के अनुसार इस प्रकार संशोधन की प्रक्रिया को वास्तविक तथा लोकतन्त्रीय नहीं माना जा सकता।

(2) बहुमत की उपेक्षा (Disregard of Majority)—अमेरिकी संविधान की संशोधन प्रक्रिया की एक दुर्बलता यह है कि इस व्यवस्था में राज्यों के बहुमत पर अधिक बल दिया गया है तथा मताधिकारियों के बहुमत की उपेक्षा की गयी है। अमेरिकी संघ में 50 राज्य हैं जिसका $\frac{3}{4}$ बहुमत होता है 38 राज्य। इसका अर्थ यह हुआ कि 13 राज्य संशोधन प्रस्ताव का यदि विरोध करते हैं तो उनका पक्ष सबल माना जायगा जबकि 37 राज्यों की स्वीकृति का महत्व नहीं है। यह न केवल लोकतन्त्र में बहुमत के सिद्धान्त का हनन है वरन् किसी भी न्यायिक दृष्टि से उचित नहीं माना जा सकता।

(3) अत्यधिक जटिलता (Excessive Rigidity)—लिखित संविधान में दुष्परिवर्तनशीलता को अस्वाभाविक नहीं माना जा सकता किन्तु उसका आवश्यकता से अधिक होना संस्था के हित के लिए घातक है, अमेरिकी संविधान की कठोरता का अन्दाज इसी से लगाया जा सकता है कि 180 वर्ष बाद भी केवल 25 संशोधन सफल हो सके हैं। संविधान का इस सीमा तक कठोर होना भी समाज के लिए हानिकारक है।

(4) अनुसमर्थन की विधि का अभाव (Absence of the Law of Ratification)—अमेरिकी संविधान में संशोधन की जिस प्रक्रिया का उल्लेख किया गया है उसके अन्तर्गत अनुसमर्थन सम्बन्धी किसी विधि का निर्धारण नहीं किया गया है। सम्भवतः यही कारण है कि उच्चतम न्यायालय को 18, 20 तथा 21वें संशोधन के लिए अनुसमर्थन की सीमा निश्चित करनी पड़ी। जब संशोधन के लिए अनुसमर्थन की सीमा निर्धारित नहीं की जाती तो उसका उद्देश्य तथा आवश्यकता समाप्त हो जाती है। 1924 में बाल श्रम विषयक जो संशोधन प्रस्ताव रखा गया था उस पर अभी तक केवल 28 राज्यों की स्वीकृति प्राप्त हुई है। अमेरिकी संघ के एक राज्य ओहियो (Ohio) ने लगभग 80 वर्ष पश्चात एक संशोधन प्रस्ताव पर अपनी स्वीकृति प्रदान की। दसवें संशोधन को 1791 में प्रस्तावित किया गया था। उसे 3/4 राज्यों के द्वारा स्वीकार कर लिया गया था। किन्तु शेष $\frac{1}{4}$ राज्यों में से कनेक्टीकर, ज्योरजिया तथा मेसाच्यूसेटस राज्यों ने 1939 तक अपना समर्थ दिया।

अमेरिकी संविधान में जो संशोधन प्रक्रिया है उसमें सुधार करने के लिए कई बार प्रयत्न किये गये हैं किन्तु अभी तक उसमें पूर्णरूप से सुधार करना सम्भव नहीं

सशोधन सम्बन्धी कुछ जटिल प्रश्न (Some Complicated Questions regarding the Process of Amendment)

अमेरिकी सविधान मे अकित सशोधन प्रक्रिया अस्पष्ट है और उसमें कई प्रकार की शकाओ का उत्पन्न होना अस्वाभाविक नही है, सशोधन विषयक निम्न लिखित जटिलताएँ हमारे समक्ष आती हैं

(1) *बहुमत सम्बन्धी—सविधान मे केवल इतना कहा गया है कि सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव काग्रेस द्वारा ⅔ बहुमत से स्वीकार किया जाना चाहिए, किन्तु इससे दोनो ही अर्थ लगाये जा सकते हैं—काग्रेस की कुल सख्या का दो तिहाई बहुमत अथवा काग्रेस मे प्रस्ताव पारित होते समय उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यो का दो तिहाई बहुमत किन्तु इस अस्पष्टता का निवारण करने के लिए उच्चतम न्यायालय ने* Missouri P R Co *Vs* Kan (1919) के प्रसिद्ध विवाद मे यह निर्णय दिया था कि ⅔ बहुमत का अभिप्राय उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यो के ⅔ बहुमत से है ।

(2) अनुसमर्थन सम्बन्धी—सशोधन प्रक्रिया से सम्बन्धित एक और जटिल प्रश्न यह है कि यदि राज्य विधान मण्डल ने किसी प्रस्ताव का अनुसमर्थन कर दिया है तो क्या बाद मे उसे इस अनुसमर्थन करने का अधिकार है अथवा नही? उच्चतम न्यायालय ने Coleman *Vs* Miller (1939) के विवाद मे इस जटिलता का निराकरण किया था कि राज्य अपने द्वारा प्रदत्त स्वीकृति को वापिस लेने का अधिकारी नही है, किन्तु ऐसा राज्य बाद मे भी स्वीकृति एव अपना अनुसमर्थन प्रेषित कर सकता है जिससे पहले इन्कार कर दिया हो ।

(3) सीमावधि सम्बन्धी—इस विषय मे एक और जटिल प्रश्न यह है कि क्या कोई राज्य अपनी स्वीकृति न देकर चुप्पी साध सकता है? 1789 तथा 1810 के सशोधनो के सम्बन्ध मे यही हुआ ये प्रस्ताव काग्रेस द्वारा स्वीकार किये गये थे, किन्तु उनके ऊपर अनुसमर्थन नही मिला, राज्य चुप्पी साधे रहे । उच्चतम न्यायालय ने इस कठिनाई के सम्बन्ध मे अपना निर्णय देते हुए कहा कि यह स्पष्ट है कि जिन प्रस्तावो को राज्यो का ¾ बहुमत प्राप्त नही होता वे सविधान के अग नही बन सकते, किन्तु इस कठिनाई को दूर करने के लिए प्रत्येक प्रकार के सशोधन के सम्बन्ध मे स्वीकृति की सीमा 7 वर्ष निश्चित कर दी गई है जो प्रस्ताव इस अवधि मे अनुसमर्थन हेतु ¾ राज्यों की व्यवस्थापिकाओ का बहुमत प्राप्त नही कर पाते वे रद्द समझे जायेंगे ।

(4) *निषेधाधिकार सम्बन्धी—सविधान मे सशोधन सम्बन्धी एक और अस्पष्टता की ओर हमारा ध्यान जाता है । वह यह है कि क्या राष्ट्रपति का काग्रेस द्वारा स्वीकृत सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव को वीटो (Veto) करने का अधिकार है? इसी प्रकार क्या राज्य के गवर्नर को राजकीय व्यवस्थापिका द्वारा सशोधन विषयक अनुसमर्थन प्रस्ताव वीटो करने का अधिकार है? उच्चतम न्यायालय ने इस दिशा मे स्पष्ट करते हुए यह बताया कि सशोधन सम्बन्धी प्रस्तावो को वीटो करने का अधिकार न राष्ट्रपति को है और न राज्य के गवर्नर को ।*

संशोधन प्रक्रिया की आलोचना (Criticism of Amending Process)

(1) यह अलोकतन्त्रीय है (It is undemocratic)—संविधान के विषय मे जो संशोधन प्रस्ताव रखे जाते हैं, उनमे प्रत्येक मे एक नूतन प्रश्न छिपा रहता है। राज्यो की व्यवस्थापिकाओ को उस दिशा म कोई आदेश मिला हुआ नही रहता। वे अपने मनमाने ढग से अनुसमर्थन देते तथा मना करते हैं, जनता से कोई आदेश प्राप्त नही करते, इस प्रकार के आशय का एक सम्मेलन 21वें संशोधन के समय तो आमन्त्रित किया गया था जिसके माध्यम से जनता की राय जानी गई थी किन्तु 22वें संशोधन पर फिर पुरानी परिपाटी को ही अपनाया गया। आलोचकों के अनुसार इस प्रकार संशोधन की प्रक्रिया को वास्तविक तथा लोकतन्त्रीय नही माना जा सकता।

(2) बहुमत की उपेक्षा (Disregard of Majority)—अमेरिकी संविधान की संशोधन प्रक्रिया की एक दुर्बलता यह है कि इस व्यवस्था मे राज्यो के बहुमत पर अधिक बल दिया गया है तथा मताधिकारियों के बहुमत की उपेक्षा की गयी है। अमेरिकी सघ मे 50 राज्य हैं जिसका $\frac{3}{4}$ बहुमत होता है 38 राज्य। इसका अर्थ यह हुआ कि 13 राज्य संशोधन प्रस्ताव का यदि विरोध करते हैं तो उनका पक्ष सबल माना जायगा जबकि 37 राज्यो की स्वीकृति का महत्व नही है। यह न केवल लोकतन्त्र मे बहुमत के सिद्धान्त का हनन है वरन् किसी भी न्यायिक दृष्टि से उचित नहीं माना जा सकता।

(3) अत्यधिक जटिलता (Excessive Rigidity)—लिखित संविधान मे दुष्परिवर्तनशीलता को अस्वाभाविक नहीं माना जा सकता किन्तु उसका आवश्यकता से अधिक होना संस्था के हित के लिए घातक है, अमेरिकी संविधान की कठोरता का अन्दाज इसी से लगाया जा सकता है कि 180 वर्ष बाद भी केवल 25 संशोधन सफल हो सके हैं। संविधान का इस सीमा तक कठोर होना भी समाज के लिए हानिकारक है।

(4) अनुसमर्थन की विधि का अभाव (Absence of the Law of Ratification)—अमेरिकी संविधान मे संशोधन की जिस प्रक्रिया का उल्लेख किया गया है उसके अन्तर्गत अनुसमर्थन सम्बन्धी किसी विधि का निर्धारण नही किया गया है। सम्भवत यही कारण है कि उच्चतम न्यायालय को 18, 20 तथा 21वें संशोधन के लिए अनुसमर्थन की सीमा निश्चित करनी पड़ी। जब संशोधन के लिए अनुसमर्थन की सीमा निर्धारित नही की जाती तो उसका उद्देश्य तथा आवश्यकता समाप्त हो जाती है। 1924 मे बाल श्रम विषयक जो संशोधन प्रस्ताव रखा गया था उस पर अभी तक केवल 28 राज्यो की स्वीकृति प्राप्त हुई है। अमेरिकी सघ के एक राज्य ओहियो (Ohio) ने लगभग 80 वर्ष पश्चात एक संशोधन प्रस्ताव पर अपनी स्वीकृति प्रदान की। दसवें संशोधन को 1791 मे प्रस्तावित किया गया था। उसे 3/4 राज्यो के द्वारा स्वीकार कर लिया गया था। किन्तु शेष $\frac{1}{4}$ राज्यो मे से कनेक्टीकट, ज्योरजिया तथा मेसाच्युसेटस राज्यो ने 1939 तक अपना समय दिया।

अमेरिकी संविधान मे जो संशोधन प्रक्रिया है उसमे सुधार करने के लिए कई बार प्रयत्न किये गये हैं किन्तु अभी तक उसमे पूर्णरूप से सुधार करना सम्भव नही

हो सका है। इसी कारण कभी कभी यह सुझाव दिया जाता है कि सशोधन प्रस्ताव को काग्रेस द्वारा स्वीकृति हो काफी है तथा उसके पश्चात राज्यों के 2/3 विधान मण्डलो की स्वीकृति होनी चाहिए। प्रस्ताव बडा सुन्दर था किन्तु अभी तक इसे स्वीकार नहीं किया गया है।

(5) सविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution)—अमेरिकी सविधान की एक विशेषता सविधान की सर्वोच्चता है। सविधान को समस्त शक्तियों का स्रोत कहा गया है। सविधान को देश का सर्वोच्च कानून माना गया है। न्यायपालिका को इससे बद्ध माना गया है। किसी राज्य के सविधान में कोई ऐसी बात न तो है और न जोडी जा सकती है जो मूल सविधान के विरुद्ध है। इस प्रकार की किसी भी कार्यवाही को उसी सीमा तक अवध माना जायगा।

(6) अध्यक्षात्मक सरकार की स्थापना (Establishment of Federal Form of Govt)—अमेरिका में अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली की व्यवस्था की गयी है। अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली के अन्तगत कार्यपालिका विधान मण्डल के प्रति उत्तरदायी न होकर उसके समकक्ष होती है। इसम राष्ट्राध्यक्ष ध्वजमात्र नही होता। उसकी शक्ति वास्तविक होती है। उसका कार्यकाल निश्चित होता है। अमेरिका मे भी राष्ट्रपति का कार्यकाल 4 वष निश्चित है और महाभियोग की प्रक्रिया द्वारा ही उसे उसके पद स पृथक किया जा सकता है। अविश्वास तथा निन्दा प्रस्तावों का उसकी स्थिति पर कोई प्रभाव नही होता। राष्ट्रपति अपने सचिवो की सलाह मानने के लिए भी बाध्य नही है। इस प्रकार अमेरिका में अध्यक्षात्मक पद्धति की शासन-व्यवस्था स्थापित की गयी है। इसका आधार भी शक्तियो का पृथक्करण है।

(7) गणतन्त्र की स्थापना (Establishment of Republic)—अमेरिका म राष्ट्राध्यक्ष का पद पतृक नही रखा गया है। राष्ट्रपति का पद निर्वाचन का पद रखा गया है। राष्ट्रपति एक निर्वाचक मण्डल के द्वारा निर्वाचित किया जाता है जिसके सदस्य प्रत्यक्ष रूप से निर्वाचित किये जाते हैं। राष्ट्रपति एक निश्चित अवधि के लिए निर्वाचित किया जाता है। राज्यों मे गणतन्त्रात्मक शासन के सरक्षण का उत्तरदायित्व केन्द्र सरकार पर रखा गया है।

(8) अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र (Indirect Democracy)—अमेरिकी सविधान के निर्माता अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र को इतन बडे दश के लिए श्रेयकर मानते थे। यही कारण है कि उन्होने केन्द्रीय शासन व्यवस्था मे अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र का ही समावेश रखा तथा राज्य सरकारो के स्तर पर प्रस्तावाधिकार (Initiative) जनमत सग्रह (Referendum) तथा प्रत्याह्वान (Recall) की पद्धति की स्वीकृति दी।

(9) अधिकार पत्र (Bill of Rights) —1779 के सवधानिक प्रारूप में अधिकार पत्र का कोई स्थान नही था। राज्यो के विरोध करने पर सघवादियो ने इसे काग्रेस की स्थापना होते ही सविधान म सम्मिलित करने का आश्वासन दिया, तभी इन्हें 1791 मे दस सशोधनो के रूप मे सविधान का अग बनाया गया। इन्ही सशोधनो को सामूहिक रूप मे अधिकार पत्र कहा जाता है। ये सशोधन इस प्रकार हैं

1 पहले सशोधन के द्वारा नागरिको को धम भाषण प्रेस, एकत्रित होने

आदि के सम्बन्ध मे अपने कष्टो को निवारणार्थ याचिका दायर करने का अधिकार दिया गया ।

2 दूसरे सशोधन से अमेरिकावासियो को शस्त्र धारण करने का अधिकार दिया गया ।

3 शान्तिकाल मे मकान मालिक की अनुमति बिना सैनिक कार्यवाही के लिए कोई भवन नही लिया जा सकता, यहाँ तक कि युद्धावधि मे भी मालिक की अनुमति बिना सनिको को किसी मकान म नही ठहराया जा सकता ।

4 चौथे सशोधन के द्वारा घरो मे सामान तथा कागजो के सम्बन्ध मे तलाशी लेने तथा जब्त करने के विरुद्ध सरकारी हस्तक्षेप के विरुद्ध जनता को सुरक्षा प्रदान की गयी ।

5 पाँचवें सशोधन के द्वारा नागरिको को जीवन सम्पत्ति तथा स्वतन्त्रता के सम्बन्ध मे व्यापक सुरक्षाएँ प्रदान की गइ या Habeus Corpus Acts की व्यवस्था की गई तथा सम्पत्ति लेने पर उचित मुआवजा दिलाने की व्यवस्था की गई ।

6 छठवें सशोधन के द्वारा अपराधियो के लिए शीघ्र न्याय तथा जूरी (Jury) की व्यवस्था की गयी ।

7 सातवें सशोधन के द्वारा नागरिको को 20 डालर से अधिक धनराशि वाले मामलो मे जूरी प्रथा के प्रयोग को प्राप्त करने की अनुमति प्रदान की गयी ।

8 जनता को न तो आवश्यकता से अधिक जुर्माना देना पडेगा और न अधिक जमानत ही देनी पडेगी । साथ ही निमम एव असाधारण दण्ड भी प्रदान नही किया जायगा ।

9 नागरिको को यह विश्वास दिलाया गया कि नवीन अधिकार पत्र की घोषणा का यह आशय कदापि नही है कि उन्हे उनके वतमान अधिकारों के उपयोग से वचित कर दिया जायगा ।

10 सविधान मे जिन शक्तियो का उल्लेख न तो केन्द्र के पक्ष मे किया गया है और न राज्यो के पक्ष मे ही किया गया है, वे सब शक्तियाँ राज्य सरकारो को ही प्राप्त होगी । इस प्रकार अमेरिका के नागरिको को व सब मौलिक अधिकार दिये गये हैं जो अन्य सभ्य देशो के नागरिको को प्राप्त हैं ।

(8) शक्तियों का पृथक्करण—अवरोध एव सन्तुलन की प्रणाली (Separation of Powers : Checks and Balances)—18वी शताब्दी के फ्रासीसी लेखक माटेस्क्यू के शक्ति-पृथक्करण के सिद्धान्त का यदि कही व्यावहारिक रूप हमे देखने को मिलता है तो वह है अमेरिका। लाक तथा माटेस्क्यू अमेरिकी सविधान की आत्मा मे जाग उठे हैं। जेम्स मेडीसन ने एक बार कहा था कि ' हम निरन्तर माटेस्क्यू की अदृश्य छाया से प्रेरणा लेते रहे हैं।' प्रो० ऑग तथा जिक के अनुसार "अमेरिकी सरकार की, जिसमे राष्ट्रीय, राजकीय तथा स्थानीय सरकारें सम्मिलित हैं अन्य कोई विशेपता इतनी महत्वपूण नही है जितनी कि शक्तियो के पृथक्करण का सिद्धान्त।

इसके साथ सन्तुलन एव अवरोह की व्यवस्था सावधानी से सम्मिलित की गई है।" अमेरिका के सविधान-निर्माताओ में मेडिसन का नाम उल्लेखनीय है। उनका यह मत था कि एक ही व्यक्ति के हाथो मे सरकार की तीनो शक्तियो को एकत्रित करना न्याय का गला घोंटना है। उन्ही के शब्दों में, "विधानपालिका, कार्यपालिका तथा न्यायपालिका की सभी शक्तियो का एक ही हाथो मे केन्द्रीयकरण करना अत्याचार की परिभाषा है, चाहे वह एक व्यक्ति हो, थोडे हो, या अधिक, वशानुगत हों, स्वत नियुक्त हो अथवा निर्वाचित हों।" अमेरिकी उपनिवेशो के निवासी पहले से ही सक्षेप मे इस सिद्धान्त तथा न्यायिक पुनरीक्षण से परिचित थे। स्वतन्त्रता के पश्चात सरकार की समस्त शक्तियाँ विधान मण्डल मे केन्द्रित हो गई थीं जिससे लोगो के मन मे विविध प्रकार की शकाएँ उठने लगी थी। 1787 मे फिलाडेल्फिया सम्मेलन के समय भी लोगों को यह बात ध्यान मे रही और सविधान निर्माताओ ने इस बात का पूरा पूरा प्रयास किया कि शक्तियों का केन्द्रीयकरण एक व्यक्ति के हाथो मे न हो सके। लिप्सन ने ठीक ही कहा है कि "अमेरिकी सविधान के निर्माण मे इतिहास तथा दर्शन दोनों मिल गये हैं।"[1]

अमेरिका के सविधान मे सरकार की तीनो शक्तियों को पृथक-पृथक रखा गया है। किलबोर्न तथा थॉम्पसन के प्रसिद्ध मुकदमे में उच्चतम न्यायालय ने स्पष्ट शब्दो मे यह कहा था कि अमेरिका के लिखित सवैधानिक कानून का यह मुख्य गुण है कि इसके अनुसार राज्यो अथवा केन्द्र से सम्बन्धित जो शक्तियाँ सरकार को दी गई हैं वे तीन विशाल भागों में बँटी हुई हैं—कार्यपालिका, विधानपालिका, तथा न्यायपालिका। मेसाच्यूसेट्स के सविधान मे भी शक्तियों के पृथक्करण की स्पष्ट शब्दों में घोषणा की गई है। अमेरिकी सविधान की धारा 1 के अनुसार व्यवस्थापिका शक्ति काग्रेस मे केन्द्रित की गई है, अनुच्छेद 2 में कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित है और धारा 3 के अनुसार न्यायिक शक्ति का एकमात्र आगार उच्चतम न्यायालय को माना गया है। वर्जीनिया राज्य के सविधान मे थॉमस जैफरसन ने लिखा था, 'एक ही हाथो मे इन तीनों शक्तियों को एकत्रित करना निरकुश शासन की परिभाषा है।" डॉ॰ हरमैन फाइनर (H Finer) का भी ऐसा ही विश्वास है कि अमेरिकी सविधान शक्ति पृथक्करण का विवेकपूर्ण तथा वृहत प्रयास है। यह सविधान इस सिद्धान्त पर चलने वाला विश्व में सबसे अधिक महत्वपूर्ण प्रलेख है।[2]

अमेरिकी पद्धति अवरोह एव सन्तुलन के सिद्धान्त पर अवलम्बित है।
(The American Constitution is based upon the System of Checks and Balances)

अमेरिकी सविधान के निर्माता यह भली भाँति जानते थे कि शासन के सुचारु रूप से सचालन के लिए शक्तियों के पृथक्करण का सिद्धान्त अपने निरपेक्ष रूप

---

1 "History therefore joined hands with Philosophy in writing a separation of powers into the federal Constitutions —Lipson *The Great Issues of Politics* p 280.

2 Today it is the most important Policy Document in the world which operates upon that principle

मे पर्याप्त नही है। जब तक कि सरकार के तीनो अगो मे परस्पर ताल मेल नही होगा, वे एक दूसरे से सम्बद्ध नही होगे और उस समय तक शासन मे काय-कुशलता भी उत्पन्न नही की जा सकती। जेम्स मेडीसन (Madison) ने जो स्वय अमेरिकी सविधान के निर्माताओ मे से एक थे, स्वय अपने समाचार-पत्र *Federalist'* म एक स्थल पर यह स्वीकार किया था कि "शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का लक्ष्य यह कदापि नही है कि विधानपालिका कायपालिका तथा यायपालिका का एक दूसरे से कोई भी सम्बन्ध ही न रहे। जब तक ये तीनो अग एक दूसरे से सम्बद्ध न किये जायेंगे और इस तरीके से न मिला दिये जायेंगे कि एक का नियन्त्रण दूसरे पर स्थापित हो जाय, तब तक स्वतन्त्र सरकार की स्थापना कदापि सम्भव नही हो सकती।" शक्तियो के पृथक्करण का सिद्धान्त अधिनायकतन्त्र के विरुद्ध सबसे बडी सुरक्षा है। किन्तु वह सरकार के विविध अगो मे उत्पन्न होने वाली निरपेक्षता तथा स्वेच्छाचारी व्यवहार को रोकने मे असमथ है। इस सम्भावित दुर्गुण के प्रति भी अमेरिकी सविधान के जन्मजाता सजग थे और उन्होने इसके दोषो से मुक्त होने के लिए जिस सिद्धान्त को जन्म दिया वह है सन्तुलन एव अवरोह की प्रणाली (System of Checks & Balances)। इसका एकमात्र उद्देश्य यह है कि सरकार के तीनो अगो को इस प्रकार से सगठित किया जाय कि एक अग की शक्तियाँ दूसरे अग की शक्तियो पर नियन्त्रण स्थापित करके दोनो के मध्य सन्तुलन स्थापित कर सकें और कोई भी अग निरपेक्ष एव स्वेच्छाचारी न बन सके। यह सिद्धान्त भी कोई नया नही है बल्कि अरस्तू के समय से ही चला आ रहा है। पोलीबीयस तथा सिसरो ने इसका प्रतिपादन किया था। यह अमेरिकी सविधान मे किस प्रकार सफलतापूवक काय करता है, यह हम सरलता से देख सकते हैं।

(क) कांग्रेस (विधान मण्डल) की शक्तियाँ किस प्रकार कायपालिका (राष्ट्रपति) की शक्तियो से नियन्त्रित होती हैं (How does the powers of the executive constitute a check on the powers of the Congress)—

(1) राष्ट्रपति को निषेधाधिकार (Veto) का अधिकार प्राप्त है। कांग्रेस द्वारा पारित विधेयक उस समय तक कानून नही बन सकते जब तक कि उन पर राष्ट्रपति की स्वीकृति नही हो जाती।

(2) यद्यपि राष्ट्रपति कांग्रेस की कायवाहियो मे भाग नही लेता किन्तु वह 'सन्देश' भेज सकता है जिस पर कांग्रेस को अन्य काय छोडकर तुरन्त विचार करना पडता है।

(3) सविधान की दृष्टि से सन्धि करने तथा युद्ध घोषित करने का अधिकार राष्ट्रपति को उसी समय है जबकि उसने विधान मण्डल की स्वीकृति प्राप्त करली हो किन्तु राष्ट्रपति ऐसी अवस्था अवश्य ही उत्पन्न कर सकता है जिसके अन्तगत उसकी इच्छा स्वीकार करने के अतिरिक्त कांग्रेस के पास कोई विकल्प ही न रहे।

(4) राष्ट्रपति का कायकाल निश्चित होता है। उससे पूव उसे नहीं हटाया जा सकता। उसे हटाने का एक ही तरीका है, महाभियोग की कायवाही, जो आज तक सफल नही हुई।

(5) वार्षिक बजट की तयारी राष्ट्रपति के निरीक्षण मे सम्पन्न होती है।

(6) कांग्रेस के दोनों सदनों में किसी विषय पर असहमति होने की स्थिति में राष्ट्रपति को उतने समय तक उनकी कार्यवाहियाँ को स्थगित करने का अधिकार है जितने समय के लिए वह उचित समझे।

(7) राष्ट्रपति कांग्रेस के असाधारण अधिवेशन आमन्त्रित कर सकता है। 1948 में राष्ट्रपति ट्रूमन ने उन संसद सदस्यों को वापस बुला भेजा जो मुश्किल से घर के द्वार तक ही पहुँच पाये होंगे।

(8) राष्ट्रपति को अध्यादेश प्रकाशित करने का अधिकार है जिनका वस्तुतः वही मूल्य होता है जो विधान मण्डल द्वारा बनाये गये कानून का।

इस प्रकार हम देखते हैं कि राष्ट्रपति की शक्तियों का क्षेत्र पृथक रहते हुए भी उसे इस प्रकार से निर्दिष्ट किया गया है कि वह कांग्रेस को स्वेच्छाचारी तथा निरंकुश बनने से रोक सके।

(ख) राष्ट्रपति (कार्यपालिका) की शक्तियों पर नियन्त्रण (Check on the Powers of the President)—(1) राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों पर सीनेट की स्वीकृति लेना आवश्यक होता है। सीनेट के अस्वीकार करने पर नियुक्तियाँ अवैध घोषित कर दी जाती हैं।

(2) राष्ट्रपति द्वारा की गई सन्धियों पर सीनेट की स्वीकृति लेना आवश्यक है। पुष्टिकरण न होने की स्थिति में राष्ट्रपति सन्धि नहीं कर सकता। इसी कारण 1920 में राष्ट्रपति अमेरिका को राष्ट्र संघ का सदस्य नहीं बना सके। यही कारण है कि राष्ट्रपति सीनेट की वैदेशिक सम्बन्ध समिति से निरन्तर सम्बन्ध बनाये रखता है।

(3) राष्ट्रपति को महाभियोग की कार्यवाही के माध्यम से उसके पद से पृथक किया जा सकता है।

(4) राष्ट्रपति द्वारा व्यवस्थापन के क्षेत्र में जो वीटो का अधिकार प्राप्त है वह भी विफल बनाया जा सकता है, यदि वीटो किया हुआ विधेयक पुनः 2/3 के बहुमत से कांग्रेस स्वीकार कर ले।

(5) राष्ट्रपति तथा विधान मण्डल द्वारा किसी भी विधेयक को उच्चतम न्यायालय अवैध घोषित कर सकता है।

(6) राष्ट्रपति निश्चित कार्यकाल से पूर्व विधान मण्डल को भंग नहीं कर सकता।

(7) सीनेट को बहुत से प्रशासकीय कार्यों के सम्बन्ध में अपनी जाँच-पड़ताल समिति (Investigation Committee) द्वारा जाँच कराने का अधिकार है।

(8) राष्ट्रपति उच्चतम न्यायालयों के न्यायाधीशों की नियुक्ति तो कर सकता है किन्तु उन्हें हटा नहीं सकता।

(ग) न्यायपालिका की शक्तियों पर नियन्त्रण (Checks on the Powers of the Supreme Court)—अमेरिका में उच्चतम न्यायालय को कांग्रेस का तृतीय सदन कहा जाता है। यह कहा जाता है कि संविधान वही है जो कि न्यायाधीश चाहते हैं। न्यायाधीश कार्यपालिका के अधीन नहीं हैं। सुप्रीम कोर्ट को कानूनों को अवैध घोषित करने का अधिकार है। संविधान के संरक्षण का उत्तरदायित्व भी उसी

के ऊपर है। संविधान के विकास मे उच्चतम न्यायालय का विशेष महत्व है। किन्तु इसका अर्थ यह नही है कि उच्चतम न्यायालय एक अधिनायक है। उसकी शक्ति पर भी कई प्रकार के नियन्त्रण हैं

(i) उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशो की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा होती है।

(ii) काग्रेस महाभियोग द्वारा न्यायाधीशो को उनके पद से पृथक कर सकती है।

(iii) काग्रेस न्यायाधीशो के वेतन तथा भत्ते आदि घटा बढा सकती है।

(iv) काग्रेस क्षेत्रीय न्यायालयो के क्षेत्राधिकार को सीमित कर सकती है।

(v) यदि सुप्रीम कोर्ट कोई अनुचित निर्णय दे देती है तो काग्रेस उसमे सशोधन करके उसे उचित घोषित कर सकती है। 1857 मे ड्रैडस्कॉट (Dredscot) के विवाद मे सुप्रीम कोर्ट के इस निर्णय को, कि यदि कोई दास दक्षिण से भागकर उत्तरी अमेरिका मे आ जाता है तो उससे उसकी दासता का अन्त नही होता, परिवर्तित करके तेरहवें तथा पन्द्रहवें सशोधन के द्वारा दासता को सम्पूर्ण अमेरिका मे अवैध घोषित कर दिया था।

इस प्रकार अवरोह एव सन्तुलन की प्रणाली शक्ति पृथक्करण से कुछ अधिक हितकारी होते हुए पूर्णरूप से सन्तुलन उत्पन्न करने मे तथा राजनीतिक एव सवैधानिक गतिरोधो को उत्पन्न करने मे अधिक सफल सिद्ध नही हो सकी है। अब भी राष्ट्रपति तथा काग्रेस मे गतिरोध खूब देखने को मिलते हैं। सकटकालीन अवस्था एव अवधि मे काग्रेस कुछ खामोशी अख्तियार जरूर कर लेती है किन्तु उसके समाप्त होते ही वहाँ रग लाना शुरू कर देती है। 1943 मे काग्रेस ने राष्ट्रपति रूजवेल्ट के बहुत से प्रस्तावो को रद्द कर दिया। राष्ट्रपति ने निषेधाधिकार (Veto) का प्रयोग किया तो उसे 2/3 बहुमत से रद्द कर दिया गया। राष्ट्रपति तथा काग्रेस यदि दो भिन्न भिन्न दलो से सम्बन्धित हैं तो बडी कठिनाई उत्पन्न होती है। राष्ट्रपति आइजनहावर को भी कई प्रकार की कठिनाइयाँ झेलनी पडी। वर्तमान राष्ट्रपति निक्सन रिपब्लिकन हैं और काग्रेस मे डेमोक्रैटिक दल का जोर है। इसी कारण दोनो मे विदेशी आर्थिक सहायता के प्रश्न पर मतैक्य नही हो पाता। राष्ट्रपति स्वय सदन के समक्ष अपने को प्रस्तुत करके अपने दृष्टिकोण को लोकमत के प्रतिनिधियो के समक्ष नही रख सकता। इसी प्रकार बजट के सम्बन्ध मे वह अपने दृष्टिकोण को समझाने मे असफल रहता है। 1892 मे Field *Vs* Clark के विवाद मे उच्चतम न्यायालय ने यह निर्णय दिया था कि काग्रेस अपनी विधायी शक्तियाँ राष्ट्रपति को नही दे सकती है। 1933 म काग्रेस द्वारा राष्ट्रपति को जिन शक्तियो का प्रत्यायोजन किया गया था उन्हें उच्चतम न्यायालय ने अवैध घोषित कर दिया। 1935 मे भी उच्चतम न्यायालय ने National Industrial Act को केवल इस कारण से अवैध घोषित कर डाला क्योकि काग्रेस ने राष्ट्रपति को वैधानिक शक्तियाँ दे डाली हैं। किन्तु अब पिछले कई वर्षो स उच्चतम न्यायालय के दृष्टिकोण में कुछ नरमी आयी है और उसने प्रदत्त-व्यवस्थापन की परिपाटी को उचित मानना स्वीकार कर लिया है। राजनीतिक दलों ने भी बहुत कुछ सीमा तक कार्यपालिका तथा विधान मण्डल की पारस्परिक कटुता को धोने मे सहयोग दिया है।

(9) न्यायपालिका की सर्वोच्चता (Supremacy of the Judiciary)—संघात्मक व्यवस्था के अनुरूप न्यायपालिका की सर्वोच्चता अमेरिका में भी रखी गयी है। उच्चतम न्यायालय को संविधान का संरक्षक कहा गया है। 1801 के प्रसिद्ध विवाद मारबरी बनाम मेडीसन में चीफ जस्टिस जान मार्शल ने कहा था कि संविधान सर्वोच्च कानून है और यदि उसके विरुद्ध विधानमण्डल द्वारा कोई कानून बनता है तो वह अवैध घोषित कर दिया जायगा। इससे न्यायपालिका की सर्वोच्चता दृष्टिगत होती है।

(10) संविधान में महत्वपूर्ण बातों का लोप (Notable Omissions in the Constitutions)—अमेरिका के संविधान में निम्नलिखित महत्वपूर्ण बातों का लोप है जो कि सामान्यतः अन्य सभी संविधानों में पायी जाती हैं

(क) प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष (Speaker) की शक्तियों का वर्णन संविधान में नहीं है।

(ख) दोनों सदनों में गतिरोध उत्पन्न होने की स्थिति में भी उसके निवारण के लिए भी कोई स्पष्टीकरण नहीं है।

(ग) संघीय कर्मचारियों को उनके पद से किस प्रकार मुक्त किया जाय, इस प्रक्रिया का भी सविस्तार वर्णन नहीं है।

(घ) बैंक निगम, शिक्षा राजनैतिक दल, बजट, कृषि श्रम तथा उद्योग आदि महत्वपूर्ण विषयों का भी संविधान में उल्लेख नहीं है। किन्तु इन लोपों के विषय में खेद करने की आवश्यकता नहीं है क्योंकि कांग्रेस की व्यापक शक्तियों ने इनकी पूर्ति कर दी है। मुनरो के शब्दों में 'यदि संविधान में इस लचीली व्यवस्था का प्रबन्ध न होता तो गत 50 वर्षों में इसमें संशोधनों का क्षेत्र भी बहुत विस्तृत हो जाता।'

संघात्मक व्यवस्था की स्थापना
(American Federal System)

डाइसी (Dicey) के अनुसार, 'संघात्मक राज्य एक राजनीतिक उपाय के अतिरिक्त और कुछ नहीं है, जिसका उद्देश्य राष्ट्रीय एकता तथा राजकीय सरकारों में समन्वय उत्पन्न करना है। हैमिल्टन (Hamilton) के शब्दों में "संघात्मक शासन राज्यों का ऐसा समुदाय है जो नये राज्य का निर्माण करता है।' 1787 के पूर्व अमेरिका एक परिसंघ था जिसमें प्रत्येक राज्य अपनी सार्वभौमिकता से लैस था। यह राज्यों का शिथिल संघ था। किन्तु इसके बाद वहाँ संघात्मक सरकार की स्थापना की गयी, राज्यों को अपनी सम्प्रभुता का परित्याग करना पड़ा, केन्द्रीय सरकार का आविर्भाव हुआ और ये सम्प्रभुताहीन राज्य संघ की इकाइयों के रूप में बने रहे। इस प्रकार अमेरिका में संघात्मक प्रकार की राजनीतिक व्यवस्था को जन्म दिया गया है। संघात्मक प्रणाली की निम्नलिखित विशेषतायें अमेरिकी संघ में पायी जाती है

शक्तियों का वितरण (Division of Powers)

संघात्मक व्यवस्था में सरकारों के दो समूह होते हैं—केन्द्र तथा राज्य सरकारें। इन दोनों के मध्य शक्तियों का वितरण होता है। अमेरिका में भी केन्द्र तथा राज्यों के मध्य शक्तियों का वितरण किया गया है। राष्ट्रीय महत्व की शक्तियों का समर्पण केन्द्र सरकार को किया गया है तथा स्थानीय महत्व की शक्तियाँ राज्य

सरकारो को समर्पित की गई हैं। इस वितरण व्यवस्था की महत्वपूर्ण बात यह है कि जिन शक्तियो का उल्लेख इन दोनो अनुसूचियो मे नही किया गया है, वे शेष समस्त शक्तियाँ राज्य सरकारो को प्राप्त हैं। संविधान के अनुच्छेद 1 के उपभाग 8 के अन्तगत उन शक्तियो का उल्लेख किया गया है जो केन्द्र को प्राप्त हैं। इनमे से कुछ महत्वपूर्ण विषय इस प्रकार हैं—(1) कर लगाने तथा इनको प्राप्त करने का अधिकार, (2) ऋण चुकाने की शक्ति, (3) देश की प्रतिरक्षा की व्यवस्था, (4) विदेशो से व्यापार का नियमन, (5) अमेरिकी साख (Credit) पर ऋण लेना, (6) मुद्रा निर्माण, (7) माप तथा तौल के स्तर का निर्धारण (8) सेना की स्थापना एव उसकी व्यवस्था, (9) जल सेना की स्थापना, (10) विदेशी मुद्रा के साथ अमेरिकी मुद्रा के मूल्य का अनुपात निश्चित करना, (11) नकली मुद्रा के लिए दण्ड की व्यवस्था, (12) समुद्री डाकुओ के विरुद्ध व्यवस्थापन का निर्माण (13) विज्ञान तथा कला की उन्नति, (14) उच्चतम न्यायालय के अधीन अन्य न्यायालयो की स्थापना (15) अमेरिका के सावजनिक कल्याण के लिए विधि निर्माण करना (16) विदेश नीति एव सन्धियाँ, (17) नये राज्यो को सघ मे सम्मिलित करना, (18) अमेरिका मे विद्रोह आदि को दबाने के लिए मिलीशिया की रचना करना। इन समस्त विषयो के सम्बन्ध मे केन्द्र को कानून बनाने का अधिकार है। इनमे राजकीय अधिकारों का कोई हस्तक्षेप नही है।

अमेरिका के संविधान मे केवल संघीय सरकार की शक्तियो का ही उल्लेख किया गया है राज्य सरकारो की शक्तियो का उल्लेख उसमे नही किया गया है। अतएव जिन शक्तियो का उल्लेख संघीय सरकार की शक्तियो मे नही किया गया है, वे अवशिष्ट शक्तियाँ राज्यो को प्राप्त हैं। मुनरो (Munro) के अनुसार, राज्यो को जो महत्वपूर्ण शक्तियाँ प्राप्त हैं वे इस प्रकार हैं—(1) स्थानीय करों की व्यवस्था (2) स्थानीय स्वशासन की सस्थाओ की स्थापना, (3) राज्य की साख पर ऋण लेना, (4) शिक्षा की व्यवस्था, (5) अनुदान तथा दान, (6) सडकें तथा यातायात, (7) निगमो की स्थापना (8) दीवानी तथा फौजदारी कानूनो का निर्माण, (9) सम्पत्ति एव जीवन की सुरक्षा, (10) जन स्वास्थ्य तथा नैतिक जीवन की सुरक्षा, (11) संघीय संविधान के संशोधन का अनुसमर्थन, (12) राजकीय संविधानो मे संशोधन करना, (13) निर्वाचनो का संचालन।

शक्तियाँ जो राज्यों के प्रयोग के लिए नहीं हैं (Powers denied to the States)

(1) अमेरिकी सघ के राज्यो को विदेशो से सम्पर्क एव समझौता करने का अधिकार नहीं है। कोई भी राज्य राजनीतिक प्रकार का समझौता केन्द्र की अनुमति के बिना विदेशो से नही कर सकता। अभी तक केवल एक समझौता न्यूयार्क राज्य ने एक पुल के सम्बन्ध मे कनाडा से किया है। राज्य पारस्परिक विवादो का निपटारा करने के लिए समझौता कर सकते हैं।

(2) प्रतिरक्षा का महत्वपूर्ण विषय केन्द्र सरकार के अधीन है। अत राज्यो को सेना खडी करने तथा किसी विदेशी राज्य के विपरीत युद्ध घोषित करने का अधिकार नही है। आन्तरिक विद्रोह को दबाने के लिए राज्य मिलीशिया का गठन कर सकता है। यदि अमेरिकी सघ के किसी राज्य पर आक्रमण हुआ हो और तुरन्त

सहायता मिलने की आशा न हो तो वह उसी राज्य से युद्ध की घोषणा कर सकता है।

(3) कांग्रेस को ही अन्तर्राज्यीय व्यापार के नियमन करने का अधिकार है। अन्तर्राज्यीय व्यापार के सम्बन्ध मे राज्यो के अधिकार बहुत सीमित हैं। इस दिशा मे उनकी स्वतन्त्रता दिन प्रतिदिन घटती जा रही है।

(4) बिना कांग्रेस की अनुमति के राज्यो को निर्यात तथा आयात कर (Export & Import duties) लगाने का अधिकार नही दिया गया है। माल ले जाने वाले जहाजो पर भी राज्य कर नही लगा सकते।

(5) राज्य ऐसा कोई कर नही लगा सकते जिससे केन्द्र को अपने अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वो का निर्वाह करने मे किसी प्रकार की बाधा उत्पन्न हो।

(6) राज्य स्थित किसी भी केन्द्रीय सम्पत्ति पर राज्य सरकार को कर लगाने का अधिकार नही है।

(7) राज्यो को नोट छापने तथा मुद्रा बनाने का अधिकार नही दिया गया है। अपने ऋणो को चुकाने मे सोने तथा चाँदी के सिक्का के अतिरिक्त अन्य किसी धातु के सिक्को का वे प्रयोग नही करेंगे।

(8) राज्य किसी ऐसे कानून का निर्माण नही करेगा जिससे अनुबन्धों के पालन करने मे कठिनाई उत्पन्न हो।

(9) अमेरिकी सघ के राज्यों को चौदहवें सशोधन का अभिप्राय ऐसे कानून बनाने का विचार करने से है जिससे नागरिको की उन्मुक्तियाँ कम हो जाती हैं।

सविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution)

अमेरिकी सविधान की धारा 6 के अन्तर्गत स्पष्ट रूप से सविधान की सर्वोच्चता को स्वीकार किया गया है। जो भी कानून सविधान के किसी भी नियम के विरुद्ध हो वह अवैध माना जायगा।

(1) उच्चतम न्यायालय (Supreme Court)—उच्चतम न्यायालय की व्यवस्था प्रत्येक सघ मे पाई जाती है। भारत, रूस, आस्ट्रेलिया, कनाडा आदि सभी देशो की इसमे आस्था है। अमेरिकी सघ इन सबसे पुराना है। उच्चतम न्यायालय ही सविधान का सरक्षक है। उसकी सर्वोच्चता बनाये रखना, न्यायालय का कर्तव्य है। केन्द्र तथा राज्यों के पारस्परिक विवादों, एव राज्यों के पारस्परिक विवादो का निपटारा करने के लिए स्वतन्त्र न्यायपालिका की आवश्यकता होती है।

(2) दोहरी नागरिकता (Dual Citizenship)—सविधान के अनुच्छेद 4 के भाग 2 मे स्पष्ट रूप से दोहरी नागरिकता की चर्चा की गई है। प्रत्येक व्यक्ति केन्द्र का नागरिक होने के साथ ही अपने राज्य का भी नागरिक है जहाँ का वह निवासी है। दोनों ही भागो मे उसे विशेष प्रकार की उन्मुक्तियाँ प्राप्त हैं।

(3) द्विसदनात्मक विधान मण्डल (Bicameral Legislature)—अमेरिका में विधानमण्डल की द्विसदनात्मक व्यवस्था है। छोटे एव लोकप्रिय सदन को प्रतिनिधि सदन (House of Representative) तथा वरिष्ठ सदन को सीनेट (Senate) कहा जाता है। पहले सदन के गठन का आधार है प्रत्येक राज्य की जनसख्या, वरिष्ठ

सदन का प्रयोग प्रादेशिक अखण्डता के लिये किया गया है। प्रत्येक छोटे-बड़े राज्य को सीनेट मे समान प्रतिनिधित्व प्रदान करने की व्यवस्था की गई है।

(4) **राज्यो की प्रादेशिक अखण्डता अनुल्लघनीय है** (Inviolability of the Territorial Integrity of the States)—अमेरिकी सघ मे प्रादेशिक अखण्डता को सुदृढ रूप मे बनाये रखा गया है। अमेरिकी सविधान के अनुच्छेद 4 के भाग 3 के अन्तगत यह कहा गया है कि काग्रेस नये राज्यो की स्वीकृति तो दे सकती है किन्तु किसी वतमान राज्य के क्षेत्र मे नये राज्य की रचना स्वीकार नही कर सकती। राज्यो की सीमाओ मे परिवतन उनकी इच्छा के विरुद्ध नही किया जा सकता।

(5) **राज्यो के निजी सविधान** (States have their own Constitutions)—अमेरिका में प्रत्येक राज्य का अपना सविधान है। सघीय सविधान मे राज्या के सविधान सम्मिलित नही हैं। सघीय सविधान मे केवल सघ सरकार की शक्तियो का उल्लेख है। अवशिष्ट शक्तिया राज्यो के लिए छोड दी गई हैं। सविधान मे केवल इस बात का वणन किया गया है कि उन्ही सीमाओ मे प्रत्येक राज्य को अपने सविधान की रचना करनी चाहिए। केवल दो प्रतिबन्ध लगाये गये हैं—प्रथम, राज्यो के सविधान मे कोई ऐसी धारा नही होगी जिससे कि केन्द्रीय सरकार के नियमो अथवा दायित्वो की अवहेलना होती हो। द्वितीय, यह है कि किसी भी राज्य को अपनी शासन व्यवस्था में गणतन्त्रीय स्वरूप को परिवर्तित करने का अधिकार नही होगा। सविधान मे सशोधन करने का अधिकार राज्य के विधान मण्डल अथवा उस राज्य की जनता को दिया गया है।

(6) **राज्यपाल का निर्वाचन** (Election of the Governer)—अमेरिका मे राज्यपाल का निर्वाचन जनता द्वारा प्रत्यक्ष रूप से सम्पन्न होता है, परन्तु भारत मे वह राष्ट्रपति द्वारा मनोनीत होता है। राजकीय विधान मण्डल उसके ऊपर महाभियोग की प्रक्रिया चलाकर, उसे उसके पद से पृथक कर सकता है।

सघ की इकाइयां (Units of the Federation)—प्रारम्भ मे अमेरिकी सघ मे केवल 13 राज्य थे किन्तु अब 50 राज्य हैं। वे इस प्रकार हैं—अलबामा, अलास्का, एरीजोना, आरकेन्सस कैलीफोर्निया, कोलोरेडो, कोनेक्टीकट, डेलावेयर फ्लोरिडा, जार्जिया, हवाई, इडाहो, इलीनाय, इण्डियाना, इयोवा, केन्सस, केन्टकी लुईसियाना, मेन, मेरीलण्ड, मैसाटयूसैटस, मिशिगन मिनीसोटा, मिसि मिन्सोरी, मोन्टाना, नबरास्का, नेवदा न्यू हैम्पशायर, न्यू जर्सी, न्यू मैक्सीको, न्यूयोर्क स्टेट, नॉर्थ कैरोलीना नॉर्थ डकोटा, ओहियो, ओक्लाहामा, ओरेजान, पनीसिलीवेनिया, रहोड आईलण्ड, दक्षिणी करोलीना, दक्षिणी डकोटा टेनस्सी टक्सास, उटाह, वरमोन्ट, वर्जीनिया, वाशिगटन पश्चिमी वर्जीनिया, विस्कान्सिन, व्योमिंग। इनमे से क्षेत्रफल की दृष्टि से अलास्का का राज्य सबसे बडा है। इसका क्षेत्रफल 586,400 वर्गमील है और सबसे कम क्षेत्रफल रहोड आईलण्ड का है जो कि 1,214 वर्गमील है। किन्तु सीनेट मे सबको समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है।

सघ में नये राज्यों के प्रवेश की विधि (Method of Admission of New States in the Federation)

नये राज्य सघ में प्रवेश कांग्रेस की अनुमति के उपरान्त ही प्राप्त कर

हैं। इसके लिए प्रवेश के प्रत्याशी राज्य को कांग्रेस के पास एक आवेदन पत्र प्रेषित करना पड़ता है। यह याचिका राज्य के विधान मण्डल द्वारा भेजी जाती है। यदि कांग्रेस उस याचिका को स्वीकार कर लेती है तो उसे योग्य अधिनियम (Enabling Act) पारित करना पड़ता है। तत्पश्चात उस राज्य के विधान मण्डल को संविधान बनाने के लिए प्रतिनिधि चुनने तथा सम्मेलन आमन्त्रित करने का अधिकार मिल जाता है। उस राज्य के मतदाताओं द्वारा उस संविधान को स्वीकार कर लेने के पश्चात उसे केन्द्र सरकार के पास पुनरीक्षण के लिए भेजा जाता है। कांग्रेस को अधिकार है कि वह संविधान को स्वीकार कर ले, अस्वीकार कर दे अथवा अपने कुछ संशोधनों सहित वापस भेज दे और यह प्रतिबन्ध लगा दे कि जब तक वे संशोधन स्वीकार नहीं किये जायेंगे तब तक राज्य को प्रवेश प्राप्त करने की अनुमति नहीं होगी। यदि प्रवेश प्राप्त करने का प्रत्याशी राज्य इन सब बातों की पूर्ति कर देता है तो कांग्रेस के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन में एक प्रस्ताव द्वारा उस राज्य के प्रवेश को स्वीकार कर लिया जाता है। *संविधान की धारा 4 के भाग 3 में इस प्रक्रिया का वर्णन किया गया है।*

राष्ट्रीय सरकार की सर्वोच्चता तथा इसकी शक्तियों के बढ़ने के कारण
(Supremacy of the National Government and the Causes of the Growth of its Powers)

राष्ट्रीय सरकार के भी राज्य सरकारों के प्रति अपने दायित्व हैं। राष्ट्रीय सरकार का यह कर्तव्य है कि वह राज्यों की प्रादेशिक अखण्डता बनाये रखे। किसी भी राज्य के क्षेत्र में ऐसे विस्फोटक तत्वों को शक्तिशाली नहीं बनने दे, जिससे कि उस राज्य में एक नये राज्य की सृष्टि हो। इसके अतिरिक्त संघ सरकार का यह भी कर्तव्य है कि राज्यों की सुरक्षा, शान्ति एवं व्यवस्था बनाये रखे। यदि संघ के किसी राज्य पर आक्रमण होता है तो संघ सरकार उसकी रक्षार्थ तुरन्त सैनिक कार्यवाही करने का अधिकार रखती है। वह उस राज्य की सरकार से विचार विमर्श आदि करने के लिए बद्ध नहीं है। यदि किसी राज्य में कोई आन्तरिक संघर्ष या झगड़ा होता है और उस राज्य का गवर्नर यदि केन्द्रीय सहायता के लिए माँग करता है तो वह उसे तुरन्त उपलब्ध की जाती है। वस्तुतः संघ सरकार यही प्रयास करती है कि सामान्य परिस्थितियों में राज्य के आन्तरिक मामलों में कम से कम हस्तक्षेप किया जाय। किन्तु यदि संघ के किसी राज्य में आन्तरिक स्थिति विस्फोटक हो गई हो और राष्ट्रीय सम्पत्ति, नीति तथा सम्मान एवं दायित्वों को खतरा उत्पन्न हो गया हो तो राष्ट्रीय सरकार उस राज्य की इच्छा के विरुद्ध भी हस्तक्षेप करने का अधिकार रखती है। 1959 में जनरल आइजन हावर ने आरकेन्स राज्य के लिटिल रोक (Little Rock) में सेना भेजी थी। 1962 में राष्ट्रपति कैनेडी ने मिसिसिपी राज्य के ऑक्सफोर्ड में सेना भेजी थी और इसी प्रकार 1963 में अलबामा राज्य के टसकलूसा में सेना भेजी थी। इन राज्यों में हब्शियों को सार्वजनिक शिक्षण संस्थाओं में प्रवेश न मिलने के कारण विस्फोटक स्थिति उत्पन्न हो गई थी और यह भय उत्पन्न हो चला था कि कहीं गृहयुद्ध न हो जाय।

अमेरिका मे संविधान के द्वारा राष्ट्रीय सरकार को शक्तिशाली बनाने का ध्येय कभी नही था। किन्तु गहयुद्ध के पश्चात राष्ट्रीय सरकार की शक्तियो मे उत्तरोत्तर वृद्धि हुई है। बीसवी शताब्दी मे तो कमाल ही हो गया है। सघीय सरकार के सशक्त होने से केन्द्र तथा सघ की इकाइयो के सम्बन्धो मे एक नया मोड आ गया है। राष्ट्रीय सरकार की शक्तिया जिन कारणो से बढी हैं वे इस प्रकार हैं

(1) सामाजिक एव आर्थिक परिवर्तन (Social & Economic Changes)—पहले अमेरिका एक कृषि प्रधान देश था। सम्पूर्ण देश मे छोटे छोटे गाँव थे और वे भी एक दूसरे से दूर दूर थे। लोगो की आवश्यकताएँ कम थी जो प्राय राज्य के प्रयत्नो से पूर्ण हो जाती थी। किन्तु बाद मे अमेरिका औद्योगिकीकरण की ओर बढा। धीरे धीरे जनता गाँवो से हटकर नगरो की ओर आने लगी। नगरो का विकास तेजी से हुआ। जनता का ध्यान कृषि की अपेक्षा उद्योगो पर अधिक गया क्योकि मशीनो की सहायता से उत्पादन बहुत तेजी से बढा। समाज मे पूंजीपति वर्ग का उदय हुआ। लोगो की पारस्परिक निर्भरता बढ गई, अमेरिका का प्रसार हुआ। अमेरिकी सघ मे राज्य बढे और कुछ राज्यो को खरीदा भी गया। समाज दिन-प्रतिदिन जटिल होता गया। अनिश्चितता का वातावरण उत्पन्न होने से अपनी कठिनाइयो एव सुरक्षा के लिए राज्य सघ शासन की ओर देखने लगा। लोगो की निर्भरता राष्ट्रीय सरकार पर दिन प्रतिदिन बढती गई।

(2) अन्तर्निहित शक्तियों का सिद्धान्त तथा उच्चतम न्यायालय के निर्णय (Implied Powers and Decisions of Supreme Court)—ऑग तथा रे के अनुसार "निहित शक्तियो को एक बलशाली तुलायन्त्र मानकर, राष्ट्रीय नियन्त्रण कानून द्वारा सदैव चढती हुई ऊँचाई तक पहुँचाया गया है।' संविधान मे हर बात को खोलकर नही कहा गया है। जहाँ पर सन्देह की जरा सी भी गुजाइश होती है वहाँ सहायता के रूप मे उच्चतम न्यायालय की व्याख्या आ जाती है। उच्चतम न्यायालय ने सवैधानिक शब्दो की व्याख्या इस प्रकार से की कि उससे काग्रेस तथा राष्ट्रपति की शक्तियो मे विकास हुआ। इन्ही को निहित शक्तियाँ (Implied Powers) कहा जाता है। विल्सन का यह कहना सही है कि जब भी उच्चतम न्यायालय एक नया निर्णय देता है तो एक प्रकार से नये संविधान का जन्म होता है। मुख्य न्यायाधिपति जॉन मार्शल ने 1819 ईस्वी मे मेकलाक बनाम मेरीलण्ड नामक प्रसिद्ध विवाद मे निहित शक्ति के सिद्धान्त का व्यापक प्रतिपादन किया था। जस्टिस ह्यूज (Hughes) ने कहा था कि 'हम संविधान के अधीन हैं किन्तु संविधान वह है जिसे न्यायाधीश संविधान कहते हैं।" हैमिल्टन तथा उसके समर्थको का ऐसा विश्वास था कि जिन शक्तियो के सम्बन्ध मे कोई विवाद उत्पन्न नही होता वे सब काग्रेस के पास हैं। निहित शक्तियो के सिद्धान्त से भी सरकार की शक्तियो का विकास हुआ है। निगम, बैंक, कृषि सैनिक तथा अन्य सार्वजनिक निर्माण के क्षेत्रो मे केन्द्रीय शक्ति का विकास हुआ है।

(3) गृह युद्ध (Civil War)—1861 से लेकर 1865 तक हब्शियों की मुक्ति को लेकर गहयुद्ध हुआ। इसमे मुक्ति का समर्थन करने वाले उत्तरी राज्यों की विजय हुई। दक्षिणी राज्यो की पराजय हुई किन्तु उन राज्यों ने सघ को नही

छोडा। इससे राष्ट्रीय सरकार की शक्तियो का विकास हुआ। इससे यह भी स्पष्ट हो गया कि सघ की सत्ता निश्चित एव दढ़ है।

(4) मताधिकार का विस्तार (Extension Franchise)—1868 मे चौदहवें सशोधन द्वारा सभी नागरिको को एक समान कानूनी सुरक्षा का विश्वास दिलाया गया था। पन्द्रहवें सशोधन (1870) के द्वारा नागरिको के रग जाति आदि भेदा को मताधिकार के आधार के रूप मे अस्वीकार किया गया। 1920 म 19वें सशोधन से सभी स्त्रियो को मताधिकार दिया गया। इसी कारण जनता का राज्यो की अपेक्षा काग्रेस पर अधिक विश्वास जम गया।

(5) आय कर लगाने की शक्ति (Power to Levy Income Tax)—1913 से पूव काग्रस को आय कर लगाने की अनुमति नही थी। इसी वप सोलहवें सशोधन द्वारा काग्रेस को आय कर लगाने की अनुमति दे दी गई। इससे उसकी शक्तियो मे विकास हुआ। 1964 मे चौवीसवें सशोधन द्वारा राज्यो की निर्वाचन कर (Poll Tax) लगाने की अनुमति समाप्त कर दी गई। इसमे राज्यो की शक्ति क्षीण होती चली गई।

(6) राज्यो को अनुदान (Grants in aid to the States)—केन्द्रीय सरकार राज्य सरकारो को आर्थिक सहायता देती है। यह अनुदान केन्द्रीय सरकार राज्य सरकारो को कुछ शर्तों पर देती है। काग्रेस यह चाहती है कि धन जिस काय के लिए दिया जाय वह उसी पर व्यय होना चाहिए। उस अनुदान को अन्य किसी विषय पर राज्य सरकार द्वारा खच नहीं किया जाय। राज्यो को केन्द्र से प्राप्त होने वाले अनुदान के बराबर धन की व्यवस्था करनी पडती है। राष्ट्रीय सरकार राज्य मे एक ऐसे अभिकरण की स्थापना करती है जो वहाँ पर चलने वाले समस्त विकास कार्यों पर नियन्त्रण रख सके, परीक्षण कर सके तथा केन्द्र को उनके विषय मे सूचित करती रहे। राष्ट्रीय सरकार योजनाओ को स्वीकार अथवा अस्वीकार करने का अधिकार अपने हाथ मे ही रखती है। उनके सम्बन्ध मे न्यूनतम स्तर की स्थापना करती है। निर्धारित परिणामो के निरीक्षण का अधिकार अपने पास रखती है। ऑग तथा रे के शब्दो मे "जिन कार्यों के लिए राष्ट्रीय सरकार आर्थिक सहायता देती है उनमे राज्य राष्ट्रीय सरकार के एक प्रकार स छोटे प्रदेश ही हैं।"[1]

(7) आर्थिक सकट तथा युद्ध (Wars & Economic Depression)—आर्थिक सकट तथा युद्ध के समय सम्पूण राष्ट्र केन्द्र की ओर देखता है। अमेरिका दो विश्व युद्धो मे से होकर गुजरा। भीषण आर्थिक सकटो का उसे सामना करना पडा। प्रथम युद्ध के समय विलसन ने नेतृत्व किया। द्वितीय विश्व युद्ध के समय राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने दश को नई दिशा तथा प्रभावशाली नेतृत्व प्रदान किया। आर्थिक सकट के समय राज्यो को केन्द्र के सहयोग तथा मागदशन पर ही निभर रहना पडता है। सघ शासन की शक्तियो से शासन के अधिकार बवस बढ जाते हैं।

---

1 The states are to day for those programmes involving national financing largely administrative sub divisions of the national Government
—Ogg & Ray

(8) अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति (International Situation)—संघ की शक्तियों के विकास में एक महत्वपूर्ण कारण अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति भी है। द्वितीय विश्व युद्ध के पश्चात ब्रिटेन की अर्थ व्यवस्था क्षीण हो गयी थी। मध्यपूर्व तथा दक्षिणी एशिया में एक वैकुम पैदा हो गया था। ऐसी स्थिति में अमेरिका की शक्ति का ऊपर उभर कर आना अस्वाभाविक नहीं था। द्वितीय विश्व युद्ध के बाद अमेरिका तथा रूस विश्व की दो महान शक्तियों के रूप में अवतरित हुए और दोनों के बीच शीत युद्ध के कारण बहुत से अन्तर्राष्ट्रीय विवाद उत्पन्न हुए जोकि सुलझ नहीं पाये। अमेरिका पश्चिमी गुट का तथा रूस पूर्वी गुट का नेता बना। दोनों गुट अपनी अपनी शक्ति बढ़ाने के काम में रत हैं। संसार में ये अपने अपने प्रभाव को दृढ़ बनाने के प्रयास में लगे हुए हैं। अमेरिका भी अपनी सैनिक शक्ति बनाये रखने के फेर में है।

(9) वैज्ञानिक खोजें (Scientific Discoveries)—अन्तरिक्ष पर विजय तथा अणु शक्ति एवं आयुधों के निर्माण ने मानवीय समाज के सम्बन्ध में एक नया विश्वास तथा एक नये लक्ष्य को इंगित किया है। अन्तरिक्ष खोज पर जो धन व्यय होता है उसे एकत्रित करने के लिए राज्य सरकारें सोच भी नहीं सकतीं। इसमें राष्ट्रीय सरकार ही सक्षम है। इन खोजों से स्वाभाविक रूप से कांग्रेस की प्रतिष्ठा बढ़ी है।

(10) राजनीतिक दल—अमरिका में प्रमुख रूप से दो ही राजनीतिक दल हैं। उन्होंने ही केन्द्र तथा राज्यों की सरकारों को संभाल रखा है। राजनीतिक दलों की स्थिति से ही राष्ट्रीय सरकार की स्थिति दृढ़ बनी है।

यद्यपि राष्ट्रीय सरकार को शक्तियों में पर्याप्त विकास हुआ है और उत्तरोत्तर होता जा रहा है किन्तु उससे राज्यों का पृथक व्यक्तित्व अप्रभावित रहा है। उनकी सत्ता का पृथक रूप आज भी बना हुआ है। यह रूप उस समय तक बना रहेगा जब तक अमेरिकी सत्ता का वर्तमान रूप बना रहेगा। राज्यों के कल्याणकारी स्वरूप की अभिवृद्धि के साथ साथ राज्यों की शक्तियों में आशातीत विकास हुआ है। राष्ट्रीय सरकार के क्षेत्र के विकास के साथ साथ राज्यों की सरकारों का क्षेत्र भी व्यापक बना है। राज्यों को अब भी वहाँ पर्याप्त मात्रा में स्वायत्तता उपलब्ध है। अमेरिकी सरकार का रुख अब केन्द्रीकरण की ओर है। राष्ट्रीय सरकार की शक्तियाँ अब उतनी सीमित नहीं रही हैं जिसका अनुमान संविधान निर्माताओं ने किया था। राष्ट्रीय सरकार की शक्तियों को अधिक से अधिक सीमित करने का प्रयत्न किया गया था। राज्य सरकारों की अपनी स्वायत्तता के विषय में उत्सुकता तथा केन्द्र सरकार के सम्बन्ध में सन्देहात्मकता की प्रवृत्ति ने एक अशक्तिशाली केन्द्र की संरचना की थी। किन्तु आज राष्ट्रीय सरकार का अकल्पनीय अतिक्रमण राज्य सरकारों के क्षेत्र में हुआ है। संघीय सरकार का स्वरूप वस्तुतः राष्ट्रीय सरकार का स्वरूप बन गया है।

वस्तुतः धन के विषय में आज राज्य केन्द्र पर इतने निर्भर हैं कि शक्तियों के पृथक्करण का अब कोई महत्व ही नहीं रहा है। ज्यों ज्यों केन्द्र की सहायता का क्षेत्र बढ़ता जा रहा है राज्य अपनी व्यक्तिगत स्वतन्त्रता खोते जा रहे हैं। लियोनार्ड ने केन्द्रीय नियन्त्रण की इस अभिवृद्धि के विषय में कहा है कि 'जहाँ धन होता है

वहा शक्ति होती है और जहाँ इतने अधिक परिमाण मे धन है वहा शक्ति भी बहुत अधिक होनी चाहिए। वित्तीय निभरता इस प्रकार की भी हो सकती है कि शक्ति का सवैधानिक विभाजन ही समाप्त हो जाय" ।[1]

राष्ट्रीय शक्तियो मे जिस गति से विकास होता जा रहा है उसके विषय मे लियोनाड ने कहा है कि 'भविष्य की चौथाई शताब्दी म राज्य केवल खोखले बन जायेंगे और मुख्यत वे सघीय विभागो मे ग्रामीण जिला के रूप मे काय करेंगे तथा अपने भरण-पोषण के लिए सघीय कोष पर निभर करेंगे।"[2]

राज्य सरकारें अब केवल विभिन्न क्षेत्रो म सहयोगी सस्था मात्र ही रह गई हैं। रूसी एव चीनी साम्यवाद के प्रसार का भय आज भी ह्वाइट हाउस प्रशासको की नीद हराम किये हुए है। लियोनाड के शब्दो मे, 'रूसी भालू ही स्पष्ट रूप से वह राक्षस है जो हमे केन्द्र की ओर धकेल रहा है।"[3]

किन्तु उपयुक्त विवरण से हमे यह अनुमान नही लगा लेना चाहिए कि राज्यो की स्वायत्तता का अध्याय समाप्त हो चुका है। मुनरो (Munro) के शब्दो मे, "राज्य अब भी वे धुरी हैं जिनके आस पास अमेरिका का सम्पूण राजनीतिक चक्र घूमता है।"[4]

Select References

K C Wheare *Federal Govt*
A W MacMohan *Federalism Mature and Emergent*
Munro *Govt of U S A*
E S Corwin *The Doctrine of Judicial Review*
Brogan *The American Political System*
Clark J P *The Rise of New Federalism*
Garner *The Govt of U S A*
Haskin *The American Govt To day*
Ogg & Ray *Introduction to American Govt*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 *अमेरिकी सविधान मे सशोधन की प्रक्रिया क्या है ?*
What is the process of Amendment in the constitution of U S A

---

1 Where there is money there is power and where there is money on this scale there is substantial power There can be a type of fiscal dependence which can erase the constitutional division of power —Leonard

2 In another quarter century the states may be left hollow shells operating primarily as field districts of federal departments and dependent upon the federal treasury for support —Leonard

3 The most obvious giant pushing us towards the centre is the Russian beer —Leonard

4 *The states are still the Pivots around which the whole American Political System revolves* —Munro

2 "अमेरिकी संविधान अवरोह एवं संतुलन (Checks and Balances) की पद्धति पर अवलम्बित है।" व्याख्या कीजिए।

3 अमेरिकी संघात्मक व्यवस्था की विशेषताओं का वर्णन कीजिये। 'अवरोध एवं संतुलन' के सिद्धान्त का इस पर क्या प्रभाव है ?

Analyse the main features of the American federal system and show how far they have been modified by the principle of checks and balances ?

4 स्विटजरलैंण्ड के संघ शासन की अमेरिकी संघ शासन से तुलना कीजिये और उनका भेद समझाइये।

Compare and contrast Swiss with the American federation

2

अमेरिकी कार्यपालिका

(राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति तथा मन्त्रिमण्डल)

[American Executive]

(President, Vice President & Cabinet)

> ***"President, has become the greatest ruler of the world"*** —Ogg
>
> ***"There is no foreign institution with which, in any basic sense it can be compared because basically there is no foreign institution"*** —Lasky

राष्ट्रपति देश का सवधानिक तथा वास्तविक अध्यक्ष है। उसके व्यक्तित्व मे प्रधानमन्त्री तथा राष्ट्रपति के पद का अदभुत सामजस्य है। इसका कारण वहाँ की शासन प्रणाली का स्वरूप है। यह कहना भी असत्य नही होगा कि ब्रिटेन के राजपद का सीमित एव सशोधित स्वरूप ही राष्ट्रपति है। लास्की ने इसे विश्व के अधिशासी पदो मे सबसे अधिक जटिल पद बताया है। प्रो० आग तथा रे (Prof Ogg and Ray) का यह पर्यवेक्षण है कि विश्व के तानाशाहो को छोडकर अन्य कोई भी पद इतना अधिकार सम्पन्न नही है। ब्राइस (Bryce) के अनुसार यह विश्व का सबसे उच्चतम सर्वोच्च पद है जिस पर कोई भी व्यक्ति अपने प्रयत्नो से आसीन हो सकता है। सविधान के विकास के साथ साथ ही राष्ट्रपति पद का भी विकास हुआ है। वह समस्त सघीय अधिकारो का केन्द्र बन गया है। व्यक्तित्व के साथ साथ ही राष्ट्रपति के पद मे भी परिवतन हुआ है। जहाँ कही भी सविधान की जो अभिवृद्धि हुई है वह उसी क्षमता का परिणाम है। ब्रोगन (Brogan) के शब्दो मे राष्ट्रपति आज जनता का साक्षात प्रतिरूप बन गया है (The Majesty of the People incarnate)।

आज राष्ट्रपति वह है जिसकी कल्पना सम्भवत सविधान के निर्माता भी नही कर सके थे। सविधान के प्रमुखवेत्ताओ मे इस प्रश्न को लेकर बौद्धिक सघर्ष हुआ कि सघ का राष्ट्रपति किसे बनाया जाय। जितने व्यक्ति थे उतने ही भिन्न भिन्न विचार थे। कोई भी सव सम्मति अथवा बहुसम्मत विचार नही था। कुछ लोग राजाओ की वश परम्परा को अपनाकर एकतन्त्री शक्तिसम्पन्न शासन की स्थापना करना चाहते थे, तो कुछ लोगों ने निरकुश शासन के भय से तथा केन्द्र मे काग्रेस की शक्ति दुबल हाने के कारण प्रशासनाधिकारी को शक्तिशाली बनाने का सुझाव दिया। इधर जनता भी इस बात से भिन्न थी कि राज्यो के गवनर किस तरह से निणय

करते थे और कांग्रेस अपनी कार्यविधि मे कितनी सुस्त थी। इन्होने कार्यपालिका शक्ति का समर्पण एक ही व्यक्ति के हाथो मे समर्पित करने का सुझाव भी दिया यद्यपि संविधान निर्माता एक व्यक्ति के हाथो मे शक्ति समर्पण के दुष्परिणामो से भी परिचित थे किन्तु फिर भी उन्होने राष्ट्रपति की 'एकल पद्धति' का मार्ग प्रशस्त किया। इसीलिए सविधान मे ही यह जोडा गया था कि राष्ट्रपति को सभी प्रशासनाधिकार प्राप्त होगे। यही कारण है कि कार्यपालिका के एकल स्वरूप को स्वीकार किया गया है।

अर्नेस्ट एस० ग्रिफिथ (E S Griffith) ने राष्ट्रपति के पद को अमेरिकी शासन की समस्त संस्थाओ मे सबसे अधिक नाटकीय पद बताया है। (Most dramatic of all the institutions of American Government) मैक्स बैलाफ के शब्दो मे, "अमेरिका के राष्ट्रपति की यह अद्वितीय स्थिति इसीलिए है क्योकि वह एक साथ ही राज्य का सर्वोच्च अधिकारी भी है और सरकार की शक्तियो का सचालन कर्ता भी जोकि लोकतन्त्रात्मक संविधानो मे एक विचित्र और असाधारण मिश्रण है। ऐसा मिश्रण संयुक्त राज्य अमरिका के अतिरिक्त ससार के केवल उन्ही देशो मे मिलता है जो अमेरिकी आदर्श को अपनाते हैं।' सिडनी हेमन (Sidney Hayman) ने अमेरिकी राष्ट्रपति की स्थिति पर गहन दृष्टि से विचार करते हुए कहा है कि "अमेरिकी राष्ट्रपति की सत्ता तथा उसके महत्व मे धीरे धीरे वृद्धि हुई है और आज वह संघीय सत्ता का केन्द्र तथा राष्ट्रीय एकता का प्रतीक है।[1]

कहने का तात्पर्य यह है कि वर्तमान अन्तर्राष्ट्रीय तथा प्रशासकीय परिस्थितियो ने राष्ट्रपति के महत्व को इस सीमा तक बढा दिया है कि वह केवल मुख्य प्रशासक ही नही अपितु मुख्य विधिवेत्ता भी बन गया है। शक्तियो का पृथक्करण होते हुए भी उसकी स्थिति सर्वोपरि है। राष्ट्रपति के विचार तथा उसकी गतिविधियो के प्रति आज विश्व जितना सजग तथा उत्सुक है उतना सम्भवत कभी नही रहा।

डॉ० हरमैन फाइनर (Herman Finer) ने राष्ट्रपति के महत्वपूर्ण पद की जिन विशेषताओ का उल्लेख किया है वे इस प्रकार हैं—

(1) कृत्रिम किन्तु विकसित कार्यपालिका—इससे अभिप्राय यह है कि राष्ट्रपति की शक्तियो का स्रोत ब्रिटेन की भाँति परम्परायें नही हैं वरन सविधान है। सविधान मे राष्ट्रपति की शक्तियो एवं मर्यादाओ का स्पष्ट उल्लेख किया गया है। किन्तु अन्तर्राष्ट्रीय जगत मे अमेरिका की स्थिति तथा निहित शक्तियो के सिद्धान्त ने उसके स्वरूप मे व्यापक रूप से परिवर्तन किया है।

(2) एकल कार्यपालिका (Singular Executive)—इसका वर्णन हम पहले भी कर चुके हैं। इससे हमारा आशय केवल यह है कि कार्यपालिका का स्वरूप ब्रिटेन की भाँति सामूहिक उत्तरदायित्व का नहीं है। ये समस्त शक्तियाँ अकेले राष्ट्रपति के व्यक्तित्व मे ही निहित हैं।

(3) प्रत्यक्ष निर्वाचन (Direct Election)—फाइनर (Finer) के अनुसार

---

1 The power and importance of the president have increased steadily and he is today the focus of federal authority and symbol of national unity
—Sidney Hay

अमेरिकी कार्यपालिका की एक विशेषता प्रत्यक्ष निर्वाचन है। राष्ट्रपति पद की जन कोलाहल एव अव्यवस्था से दूर रखने का प्रयत्न किया गया है। राष्ट्रपति का निर्वाचन इसी आशका से एक निर्वाचक मण्डल के द्वारा रखा गया है।

(4) कार्यपालिका से अधिक (More than the Executive)—कार्यपालिका शक्ति का एकमात्र निवास राष्ट्रपति मे रखा गया है। नियन्त्रण तथा सन्तुलन की पद्धति द्वारा इसकी पूर्ति की गयी है। राष्ट्रपति अपनी अपील सदेश तथा निषेधाधिकार द्वारा व्यवस्थापन तथा न्यायपालिका को भी प्रभावित कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय को राष्ट्रपति की शक्तियो के कारण उदारवादी दृष्टिकोण अपनाने को विवश होना पडता है।

(5) कार्यपालिका की विधानपालिका से पृथक्ता (Separation of Executive from Legislation)—इसका उल्लेख हम पहले भी कर चुके हैं। यही सविधान का मूल सिद्धान्त है। कार्यपालिका तथा व्यवस्थापिका को एक-दूसरे से स्वतन्त्र रखा गया है, राष्ट्रपति तथा उसके मन्त्रिमण्डल के सदस्यो को काग्रेस के किसी भी सदन मे स्थान नही दिया गया है। ससदीय कार्यपालिका मे इन शक्तियो का हमे सामजस्य उपलब्ध होता है।

(6) मरम्मत सुधार नहीं (Repairing and Reforming)—राष्ट्रपति की वर्तमान स्थिति को एकदम असन्तोषपूर्ण तथा निराशाजनक भी नही कहा जा सकता अत उसमे सुधार करने की आवश्यकता नही है, अपितु उसमे सशोधन तथा मरम्मत करके इस योग्य बनाने की आवश्यकता है कि यह काग्रेस की बौखलाहट का सामना सफलतापूर्वक कर सके। राष्ट्रपति पद की आज सबसे बडी समस्या कुशल एव प्रभावशाली नेतृत्व की है। राष्ट्रपति पद मे इस प्रकार की दृढता एव सबलता उत्पन्न की जाय जिससे वह काग्रेस को कुशल नेतृत्व प्रदान कर सके।

राष्ट्रपति पद के लिए योग्यतायें
(Qualifications for Presidency)

अमेरिकी सविधान की धारा 2 भाग (1) के अन्तर्गत राष्ट्रपति पद से सम्बन्धित योग्यताओ का विवरण दिया गया है। इसके अनुसार राष्ट्रपति पद के लिए निम्नलिखित योग्यताओ का होना अनिवार्य है—

(i) सयुक्त राज्य अमेरिका का जन्मजात नागरिक हो।

(ii) उसकी आयु कम से कम 35 वर्ष होनी चाहिए।

(iii) वह अमेरिका का 14 वर्ष तक नागरिक रहा हो। किन्तु यह आवश्यक नहीं है कि वह एक साथ शाश्वत रूप से चौदह वर्ष तक रहा हो। कहने का तात्पर्य यह है कि निर्वाचन से पूर्व अमेरिका में उसकी रहने की कुल अवधि चौदह वर्ष पूर्ण हो गयी हो।

इन कानूनी महत्ताओ के अतिरिक्त राष्ट्रपति पद के लिए व्यवहार में प्रभावशाली व्यक्तित्व तथा वक्तता की कुशलता का होना आवश्यक है। जो उम्मीदवार घनी जनसख्या वाले राज्यों से सम्बन्धित रहते हैं, वे ही निर्वाचन में विजयी होने की आशा करते हैं। राज्यों के राज्यपाल सेनापति राजदूत तथा पत्रकार आदि ही प्राय राष्ट्रपति बनते रहे हैं। राष्ट्रपति पद के उम्मीदवार के लिये यह आवश्यक है कि

उसे दोनों मे से किसी एक राजनीतिक दल का समर्थन अवश्य ही प्राप्त होना चाहिए। निर्दलीय सदस्य कभी भी इस पद के लिए निर्वाचित होने का स्वप्न तक नही देख सकते। कुशलवक्ता जन-साधारण को अपनी ओर आकर्षित करने मे सफलता प्राप्त कर सकते हैं।

वेतन, भत्ते तथा अन्य सुविधायें (Pay, Allowances and other Amenities)—राष्ट्रपति के वेतन के विषय मे संविधान कुछ नहीं कहता। वह केवल यह कहता है कि राष्ट्रपति को उसकी सेवाओ के लिए प्रतिकार मिलेगा। कांग्रेस ही राष्ट्रपति का वेतन, भत्ता तथा अन्य सुविधाओ आदि का निश्चय करती है। इसमे भी समय समय पर परिवर्तन होते रहते हैं। 1909 से लेकर 1949 तक राष्ट्रपति का वेतन 75000 डालर वार्षिक था। बाद मे उसके वेतन मे वृद्धि करके उसे 100,000 डालर वार्षिक कर दिया गया है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति को 50 000 डालर व्यय भत्ता भी मिलता है। इस पर आय कर नहीं लगता। 1953 मे आय कर रहित भत्ते की समाप्ति की गयी और विभिन्न लक्ष्यो को ध्यान मे रखते हुए उसका वेतन 150,000 डालर निश्चित कर दिया गया। राष्ट्रपति की यात्रा सरकारी भोजो तथा ह्वाइट हाउस के व्यय के लिए बजट मे अलग व्यवस्था की गयी है। जनवरी 1969 से जब राष्ट्रपति ने पद संभाला, कांग्रेस ने राष्ट्रपति का वेतन 2 00,000 डालर वार्षिक निश्चित कर दिया है जोकि कर मुक्त नही है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति राजकीय खर्चे पर विदेश यात्रा कर सकता है। व्यक्तिगत प्रयोग के लिए उसे कार, वायुयान तथा जलयान की भी सुविधा प्रदान की गई है।

उन्मुक्तियाँ (Immunities)—संविधान इनके विषय मे मौन है, किन्तु फिर भी परम्परानुसार राष्ट्रपति को निम्नलिखित उन्मुक्तियाँ प्राप्त हैं

(i) उसे किसी भी अपराध के लिये गिरफ्तार नही किया जा सकता।

(ii) उसे किसी भी न्यायालय मे साक्षी अथवा प्रतिवादी के रूप मे नही बुलाया जा सकता।

(iii) उसके विरुद्ध परमादेश अथवा आदेश (Injuction) न्यायालय द्वारा प्रसारित नहीं किया जा सकता।

(iv) राष्ट्रपति के ऊपर केवल महाभियोग की प्रक्रिया का प्रयोग ही किया जा सकता है और उसी स्थिति मे वह अपने को सीनेट के समक्ष प्रस्तुत कर सकता है।

पदच्युति (Removal)—अमेरिकी संविधान के अनुच्छेद 2 के भाग 4 के अन्तर्गत राष्ट्रपति को महाभियोग की प्रणाली द्वारा पद से मुक्त करने की व्यवस्था है। रिश्वत देशद्रोह *तथा अन्य किसी गम्भीर प्रकार के अपराध मे यदि राष्ट्रपति* अन्तरग्रस्त हो तो उसके ऊपर महाभियोग की कार्यवाही की जा सकती है। राष्ट्रपति के विरुद्ध आरोप प्रतिनिधि सदन (House of Representatives) के किसी एक अथवा कुछ सदस्यो द्वारा लगाये जा सकते हैं। इसके पश्चात इन आरोपो की जाँच एक न्यायिक समिति (Judicial Committee) के द्वारा कराई जाती है। उसके द्वारा प्रस्तुत प्रतिवेदन के अनुसार राष्ट्रपति के विरुद्ध आरोप का सदन द्वारा आधार तैयार किया जाता है। आरोप तभी वैध होते हैं जब वे सदन के 2/3 बहुमत द्वारा स्वीकार कर लिये जायें। तत्पश्चात उसकी एक प्रति राष्ट्रपति को समर्पित की जाती

है। अन्तिम निर्णय करने का अधिकार सीनेट के पास है। जब आरोपो के विषय मे सीनेट को विचार करना होता है तो उस समय उसका अध्यक्ष पद उच्चतम न्यायालय का मुख्य न्यायाधिपति ग्रहण करता है। राष्ट्रपति को अधिकार है कि यदि वह चाहे तो व्यक्तिगत रूप म अपने को प्रस्तुत करके अपना पक्ष प्रस्तुत कर सकता है प्रतिनिधि सदन भी अपना एक एजेण्ट सीनेट के लिए नियुक्त करता है जो उसके दृष्टिकोण को प्रस्तुत करता है। यदि सीनेट 2/3 बहुमत से उस प्रस्ताव को स्वीकार कर लेती है तो राष्ट्रपति को उसके पद से हटा दिया जाता है। अभी तक महाभियोग की प्रक्रिया का प्रयोग केवल एक बार राष्ट्रपति श्री जॉनसन के विरुद्ध 1867 म किया गया था और वह भी सीनेट म 1 मत कम होने के कारण सफल न हो सका था। कहने का तात्पर्य यह है कि इस प्रणाली का प्रयोग बहुत ही कम तथा पूर्ण सावधानी के साथ किया जाता है। महाभियोग की प्रक्रिया का प्रयोग राजदूत, उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशो आदि के विरुद्ध भी किया जाता है। इसका एकमात्र उद्देश्य राष्ट्रपति को राष्ट्र के प्रति सजग एव सजीव रखना है।

पदावधि (Tenure of the Office of President)—जब सविधान निर्माताओ के समक्ष यह प्रश्न आया कि राष्ट्रपति का वस्तुत कार्यकाल क्या हो तो तीन सुझाव प्रस्तुत किये गये—(1) राष्ट्रपति का कार्यकाल बिना पुन निर्वाचन की व्यवस्था म 7 वर्ष रखा जाय। (2) कुछ लोगो का मत था कि राष्ट्रपति का पद जीवन पर्यन्त चलने वाला रखा जाय किन्तु इसकी स्वीकृति का तो प्रश्न ही नही था। (3) हैमिल्टन ने यह सुझाव रखा कि राष्ट्रपति की पदावधि केवल पुन निर्वाचन की व्यवस्था के साथ 4 वर्ष के लिए हो। पहले सुझाव का समर्थन राष्ट्रपति टाफ्ट (Taft) ने किया किन्तु पूर्ण वाद विवाद के पश्चात तृतीय सुझाव ही समर्थन पा सका। पहले सुझाव का आधार था साहस एव स्वतन्त्रता और दूसरे का जनता की इच्छा तथा चुनाव अवसरो को व्यापक बनाना।

अमेरिका का राष्ट्रपति तीसरी बार निर्वाचन के लिए खडा नही होता। 1951 के 22वें सशोधन तक इसका आधार परम्परा ही रही। किन्तु इस सशोधन के बाद तो यह वैधानिक रूप से निश्चित कर दिया गया कि राष्ट्रपति तृतीय बार इस पद के निर्वाचन के लिए खडा नही होगा। यह परम्परा अमेरिका के प्रथम राष्ट्रपति जार्ज वाशिंगटन के समय से स्थापित हुई जिन्होने तृतीय बार चुनाव लडने से मना कर दिया था जबकि वे सरलता से निर्वाचित हो सकते थे। इस प्रथा का 150 वर्षों तक पालन हुआ। राष्ट्रपति ग्राण्ट तथा थियोडर रूजवेल्ट ने इस प्रथा को तोडने का असफल प्रयास किया। किन्तु राष्ट्रपति फ्रैंकलिन डी० रूजवेल्ट (F D Roosevelt) केवल तृतीय बार ही नही वरन् 1944 मे युद्ध की विभीषिका के कारण चौथी बार भी राष्ट्रपति निर्वाचित हुए। किन्तु बाद मे तो 22वें सशोधन से दो बार की पदावधि निश्चित ही कर दी गयी। जो इस व्यवस्था के पक्ष मे थे उनका कहना था कि राष्ट्रपति इस विधि से कभी भी निरकुश बनने का साहस नही कर सकता।

उत्तराधिकार (Succession)—अमेरिकी सविधान की धारा 2 के भाग 1 के अन्तर्गत यह कहा गया है कि राष्ट्रपति के अयोग्य हो जाने की स्थिति मे उत्तरा-

धिकार के रूप मे उपराष्ट्रपति उसके पद के भार एव उत्तरदायित्वो का निर्वाह करेगा, और वह उस समय तक उस पर पद बना रहेगा जिस समय तक कि राष्ट्रपति उस अयोग्यता से मुक्त नही हो जाय। सविधान म यह स्पष्ट नही है कि क्या उपराष्ट्रपति पूण रूप से राष्ट्रपति बन जायगा अथवा केवल कायवाहक राष्ट्रपति के रूप मे काय करेगा। 1841 मे इस प्रकार की परिस्थिति उत्पन्न हुई थी। 1886 मे काग्रेस के एक अधिनियम के अनुसार यह भी निश्चय कर दिया गया कि उपराष्ट्रपति के पश्चात् राज्य मन्त्री (Home Secretary) को राष्ट्रपति पद सम्भालने का अधिकार होगा। 1947 मे पुन काग्रस न राष्ट्रपति के उत्तराधिकार हेतु एक अधिनियम स्वीकार किया जिसमे राष्ट्रपति का पद स्थायी रूप से रिक्त होने की स्थिति मे उपराष्ट्रपति को शेष अवधि के लिये राष्ट्रपति बनने का अधिकार दिया गया। यह भी व्यवस्था की गयी कि यदि किसी कारण से इस पद के लिये उपराष्ट्रपति भी उपलब्ध न हो सके तो प्रथम अवसर प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष को दिया जायगा और उसके पश्चात सीनेट के अस्थायी अध्यक्ष, राज्य सचिव तथा मन्त्रिमण्डल के अन्य सदस्य (वित्त तथा युद्ध मन्त्रियो) को यह पद उपलब्ध हो सकेगा।

किन्तु 1965 मे सविधान के 25वें सशोधन मे राष्ट्रपति की निर्योग्यता की स्थिति का विस्तारपूवक विवरण प्रस्तुत किया गया है। 10 फरवरी 1967 मे इस सशोधन का अनुसमथन किया गया। इसमे स्पष्ट रूप से कहा गया है कि यदि राष्ट्रपति को उसके पद से मुक्त किया जाता है उसकी मृत्यु हो जाती है अथवा वह त्यागपत्र दे देता है तो शेष काल के लिए उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति बन जायगा। सशोधन के दूसरे भाग मे एक महत्वपूण बात यह कही गयी है कि उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति बनने पर अपने द्वारा रिक्त किये गये पद के लिये एक व्यक्ति का मनोनीत (Nominate) करेगा जिसकी पुष्टि दोनो सदनो के सयुक्त अधिवेशन द्वारा होनी चाहिए। इस प्रकार अमरिका मे राष्ट्रपति का पद 16 बार रिक्त रहा। 1963 मे राष्ट्रपति कैनेडी की हत्या के फलस्वरूप लिण्डन जॉनसन राष्ट्रपति बने और उपराष्ट्रपति का पद पुन रिक्त हो गया। उस समय यह अनुभव किया गया कि राष्ट्रपति के पद को रिक्त रखना बुद्धिमत्तापूण नही है और तभी सविधान मे 25वें सशोधन का प्रवेश सम्पन्न हुआ। अमेरिका मे ऐसी स्थिति 5 बार उत्पन्न हो चुकी है जबकि राष्ट्रपति ने अपने पद पर बने रहने मे असमथता प्रकट की। 1881 मे राष्ट्रपति गारफील्ड पर गोली चलायी गयी थी। 1919 मे राष्ट्रपति विल्सन का स्वास्थ्य अत्यधिक खराब हो गया था। राष्ट्रपति रूजवेल्ट का स्वास्थ्य भी चिन्ताजनक बन गया था। राष्ट्रपति आईजन हावर को भी स्वास्थ्य सम्बन्धी शिकायत बनी रहती थी। उस निर्योग्यता की स्थिति मे उस समय तक उपराष्ट्रपति या सीनेट अथवा प्रतिनिधि सदन का स्पीकर राष्ट्रपति के पुन स्वस्थ होने तक काय भार सम्भालता रहा है। काग्रेस को सूचना मिलने पर 21 दिन के अन्दर 2/3 बहुमत से इस व्यवस्था पर निणय करना अनिवाय है।

राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति का निर्वाचन
(Election of President and Vice President)

सविधान निर्माण के समय सविधान निर्माताओ में इस बात पर व्यापक वाद विवाद हुआ कि राष्ट्रपति के निर्वाचन की पद्धति का स्वरूप कैसा हो? इस सुझाव

को अस्वीकार कर दिया गया कि राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रत्यक्ष पद्धति के द्वारा सम्पन्न हो क्योंकि इस व्यवस्था में हुल्लडबाजी एवं राजनीतिक अनुभव के मध्य योग्य व्यक्ति के निर्वाचित होने की सम्भावनाएँ कम थी। दूसरा सुझाव यह रखा गया कि राष्ट्रपति का निर्वाचन कांग्रेस के द्वारा ही किया जाय। यद्यपि इस सुझाव को विस्तृत समर्थन उपलब्ध था किन्तु शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त के विरुद्ध होने के कारण इसे रद्द कर दिया गया। यदि ऐसा होता तो राष्ट्रपति विधान मण्डल के नियन्त्रण से मुक्त नहीं रह सकता था। उन परिस्थितियों एवं विकल्पों में यही उचित समझा गया कि राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचक मण्डल (Electoral College) के द्वारा सम्पन्न हो जो प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष दोनों प्रकार की निर्वाचन प्रणालियों का मध्य मार्ग है और जिसे श्रेयस्कर भी माना जाता है। इस निर्वाचक मण्डल में उतने ही सदस्य होंगे जितने सदस्य कि अमरिकी कांग्रेस में हैं। इस समय कांग्रेस में कुल सदस्यों की संख्या 535 है। (100 सीनेट के एवं 435 प्रतिनिधि सभा के सदस्य) किन्तु संविधान के 23वें संशोधन के द्वारा कोलम्बिया जिले को तीन प्रतिनिधि निर्वाचक मण्डल के लिए निर्वाचित करने का अधिकार दे दिया गया है यद्यपि यह राज्य नहीं है। इस कारण निर्वाचक मण्डल के सदस्यों की संख्या 538 हो गयी है।

राष्ट्रपति का पद एक महत्वाकांक्षा का पद है। राजनीतिक दलों के अभ्युदय ने सन 1800 के पश्चात इस प्रतिष्ठित पद के निर्वाचन को लगभग प्रत्यक्ष ही बना दिया है। राजनीतिक दलों ने संविधान निर्माताओं की यह कल्पना निराधार सिद्ध कर दी है कि राष्ट्रपति शोरगुल से दूर रहे। लास्की (Lasky) ने इस सम्बन्ध में कहा है कि "संविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपति के निर्वाचन की जो विधि अपनायी थी, उस पर उन्हें विशेष रूप से गर्व था। परन्तु उनकी आशाओं में से इससे अधिक और कोई आशा भंग नहीं हुई है।' राष्ट्रपति के निर्वाचन के पाँच चरण हैं—

(1) उम्मीदवार का नामांकन (Nomination of Candidate)

प्रत्येक राजनीतिक दल राष्ट्रीय स्तर पर एक सम्मेलन (National Convention) आमन्त्रित करता है, जोकि एक ऐसे हॉल में होता है जिसमें कम से कम 15000 व्यक्ति आसानी से बैठ सकें। सम्मेलन में प्रेस प्रतिनिधि टीकाकार तथा रेडियो रिपोटरों को उचित स्थान प्रदान किया जाता है। वातावरण में काफी उत्तेजना रहती है और जोशीले भाषण भी दिये जाते हैं। कभी-कभी बाजों के बजने से इतना कोलाहल उत्पन्न हो जाता है कि राष्ट्रपति पद के लिये उम्मीदवार का चयन करना कठिन हो जाता है। उम्मीदवारों का चयन दल के प्रमुख नेताओं में सौदेबाजी के आधार पर होता है। क्योंकि वे भी ऐसे उम्मीदवारों को छाटते हैं जिन्हें प्रतिनिधियों का बहुमत उपलब्ध हो सके। संविधान में इस व्यवस्था का कोई औचित्य नहीं रखा गया है। यहा तक कि इसका कोई वर्णन तक नहीं है। प्रत्येक उम्मीदवार के नाम का प्रस्तावक तथा समर्थक जोशीले भाषण देता है। इसके पश्चात दल के प्रत्याशी को निर्वाचित करने के लिए मतदान होता है। मतदान में यदि कोई नियमित प्रतिनिधि (Regular Delegate) नहीं हो तो उसके स्थान पर वैकल्पिक प्रतिनिधि (Alternative Delegate) भाग लेता है। जिस उम्मीदवार को दल का प्रत्याशी घोषित किया जाता है उसके पक्ष में स्पष्ट बहुमत होना चाहिए।

जिस समय तक यह बहुमत उपलब्ध नही होता उस समय तक बार बार मतदान चलता रहता है। प्रत्येक बार कम मत प्राप्त करने वाले सदस्य का नाम उम्मीदवारो की तालिका मे से निष्कासित कर दिया जाता है। कभी-कभी तो इसम कई दिन भी लग जाते हैं। 1880 म राष्ट्रपति गैरफील्ड (Garfield) का नाम 36 बार मतदान के पश्चात ही घोषित हो पाया। 1912 मे राष्ट्रपति विल्सन का नाम 46 बार मतदान करने के पश्चात ही घोषित किया जा सका। 1924 मे राष्ट्रपति पद के लिये जॉन डेविड का नाम घोषित करने के लिए 103 बार मतदान हुआ। 1952 मे रिपब्लिकन दल ने राष्ट्रपति आइजन हावर को कई बार मतदान के उपरान्त अपना प्रत्याशी घोषित किया।

उपराष्ट्रपति पद के लिए भी प्रत्याशी की घोषणा प्रत्येक राजनीतिक दल द्वारा इसी प्रकार होती है। इसक लिए कडा संघर्ष नही होता और शीघ्रता से ही प्रत्याशी घोषित कर दिया जाता है। वियड के शब्दो मे, 'राष्ट्रपति का वास्तविक निर्णय विजयी दलो के राष्ट्रीय सम्मेलन तथा मतदान मे उस दल के समर्थक मतदाताओ के समूह के हाथो मे चला गया है। इस प्रकार संविधान निर्माताओ द्वारा व्यवस्थित विचारपूर्ण तथा गरिमामय पद्धति का स्थान विशाल लोकप्रिय प्रवर्तन ने ले लिया है।' राष्ट्रपति अपने कार्यकाल के अन्तिम दिनो म या तो ह्वाइट हाउस म पुन प्रवेश प्राप्त करने की योजनाओ मे लगा रहता है या अपने उत्तराधिकारी के समर्थन मे रत रहता है। इस निर्वाचन मे कूटपालिश करने वाले से लेकर बडे से बडे स्तर का व्यक्ति भाग लेता है। इन सम्मेलनो मे उम्मीदवारों का अत्यधिक धन व्यय होता है। ऑग तथा रे (Ogg and Ray) ने लिखा है कि 'राष्ट्रपति के निर्वाचन की तडक-भडक बडी ही अनूठी है। कठिनाई से ही नया राष्ट्रपति ह्वाइट हाउस मे स्थिर हो पाता है। क्योकि अगले निर्वाचन मे शक्ति माप के लिये योजनायें बनना आरम्भ हो जाती हैं।'

(2) चुनाव अभियान (Election Campaign)

राष्ट्रीय सम्मेलन के समाप्त होने से पूर्व घोषित उम्मीदवार के पक्ष म एक समिति का गठन किया जाता है जोकि अपना एक अध्यक्ष तथा कोषाध्यक्ष निर्वाचित करती है। इस समिति का प्रमुख कार्य घोषित उम्मीदवार के पक्ष मे धुआँधार प्रचार करना है। यह समिति अपनी शाखायें प्रत्येक राज्य मे स्थापित करती है राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन मे व्यय होने वाले धन पर सैद्धान्तिक रूप से नियन्त्रण तो होता है, किन्तु उसका व्यावहारिक रूप अधिक कठोर नही है। 1960 मे राष्ट्रपति पद के लिए 1650 से लेकर 1750 डालर व्यय हुए। 1968 म अमेरिका के वर्तमान राष्ट्रपति निक्सन के निर्वाचन अभियान पर 1,20,00,000 डालर खर्च हुए जिसका मूल्य भारतीय मुद्रा मे 8 करोड 40 लाख रुपये होता है। उम्मीदवार आकाशवाणी, टेलीविजन तथा यातायात सम्बन्धी अन्य साधनो का प्रयोग चुनाव प्रचार के लिए करते हैं। अभी हाल ही के निश्चयानुसार राष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवार दो लाख डालर व्यय कर सकता है।

(3) निर्वाचक मण्डल की रचना (Formation of the Electoral College)

राष्ट्रपति का निर्वाचन एक निर्वाचन मण्डल के द्वारा सम्पन्न होता है।

सदस्यो की सख्या काग्रेस के सदस्यो के बराबर ही होती है किन्तु कोलम्बिया जिले के तीन सदस्यो के आ जाने से सख्या 538 है। निर्वाचक मण्डल के सदस्या का निर्वाचन प्रत्यक्ष मतदान द्वारा सूची प्रणाली (List System) के आधार पर चुनाव वर्ष के नवम्बर माह मे होता है। 15वें सशोधन से हब्शियो को भी मतदान का अधिकार प्रदान किया गया है। मतदाता किसी भी व्यक्तिगत उम्मीदवार को मत न देकर दल को मत देते हैं। जिस दल के निर्वाचक अधिक आ जाते हैं उसे अपनी विजय सामने नजर आने लगती है। निर्वाचको को दलीय उम्मीदवारो के समर्थन की प्रतिज्ञा लेनी पडती है। जस्टिस जैक्सन का यह कहना सही है कि "निर्वाचक अपने दल के आदेशानुसार ही मतदान करते हैं। वे स्वय सोचने का विचार भी अपने सम्मुख नही लाते।" वस्तुत निर्वाचक गणो का निर्वाचन ही राष्ट्रपति का निर्वाचन है। उनके निर्वाचन मे पर्याप्त उत्तेजना रहती है। ऑग तथा रे के शब्दो मे 'निर्णय के चार पाँच महीने पूर्व से ही नामाकन के लिए कोलाहलपूर्ण राष्ट्रीय सम्मेलनो का युद्ध होता है। इसके पश्चात थोडा-सा अवसर मिलता है और चक्रव्यूह की रचना होती है तथा दल यन्त्र को तयार किया जाता है। धीरे धीरे दृश्य के पश्चात नाटक आगे बढता है। अन्त मे चुनाव मे 50 करोड से अधिक मतदाता प्रत्याशियो के भाग का निर्णय करते हैं। हजारो भाषण होते हैं रोशनाई की बाढ आ जाती है और करोडो डालर खर्च हो जाते हैं।' इस सम्बन्ध मे एक और बात यह देखने की है कि कोई भी ऐसा व्यक्ति निर्वाचक मण्डल का सदस्य नही बन सकता जो कि राज्य मे भी किसी लाभ के पद पर है। अमेरिका की निर्वाचन प्रणाली की एक विचित्रता और भी है

यदि किसी राज्य से किसी उम्मीदवार को निर्वाचक मण्डल के सदस्यो का बहुमत उपलब्ध हो जाता है तो उसे शेष निर्वाचको के मत भी स्वत प्राप्त हो जाते हैं। उदाहरणार्थ—टक्सास के निर्वाचक मण्डल मे 45 मत हैं। जो भी उम्मीदवार निर्वाचक मण्डल द्वारा दिये गये मतो का बहुमत प्राप्त कर लेता वह शेष मतो का भी अधिकारी बन जाता है। अ, ब स तीन उम्मीदवार हैं। अ को 15 ब को 18 तथा स को 12 मत प्राप्त हुए। इस परम्परा के अनुसार 18 के अतिरिक्त अ तथा स के मत भी ब को प्राप्त होगे। अमेरिकी राष्ट्रपति के निर्वाचन के सम्बन्ध मे यह एक विचित्र परम्परा है। ऑग तथा रे के शब्दो में, 'लिखित मौलिक विधि को बिना स्पर्श किये हुए काम रूप मे सविधान मे किस प्रकार परिवर्तन होता जा रहा है इसका उदाहरण इससे उत्तम कही नही मिल सकता।"[1]

(4) निर्वाचक मण्डल द्वारा राष्ट्रपति का चुनाव (Election of the President by the Electoral College)

निर्वाचक मण्डल के सदस्यों द्वारा अपने मत का प्रयोग दिसम्बर मास के दूसरे बुधवार को अपने-अपने राज्य की राजधानी मे किया जाता है। इसी दिन वस्तुत राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति के भाग्य का निर्णय हो जाता है। मतदान केवल एक औपचारिकता है क्योंकि निर्वाचक गण दलीय प्रतिज्ञा से बद्ध होते हैं। प्रमाणीकरण

1 No better illustration can be found of how in the actual working constitution changes without a hand being laid on the written fundamental law
—Ogg & Ray

के पश्चात मत पत्र सीनेट के अध्यक्ष के पास प्रेषित कर दिए जाते हैं। दोनो सदनो के सयुक्त अधिवेशन मे मतो की गणना सीनेट के अध्यक्ष के द्वारा की जाती है। वही विजयी होने वाले उम्मीदवार की घोषणा भी करता है। बीसवें सशोधन (1933) के अनुसार अब राष्ट्रपति 20 जनवरी को अपना पद ग्रहण करता है जबकि वह पहले 4 मार्च को यह कार्य किया करता था। राष्ट्रपति की विजय के लिए 538 मे से 270 मतो की आवश्यकता होती है।

यह भी सम्भव है कि किसी भी उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत प्राप्त न हो। ऐसी स्थिति मे 12वें सशोधन (1804) के अनुसार अधिक मत प्राप्त करने वाले तीन उम्मीदवारो म से प्रतिनिधि सदन (House of Representative) किसी एक को राष्ट्रपति निर्वाचित कर लेता है। इस प्रकार से कभी कभी हम ऐसे प्रत्याशी को भी राष्ट्रपति देख सकते हैं जिसकी लेशमात्र भी आशा न हो। इस प्रथा को काले घोड़े (Dark Horses) कहा जाता है। इस सन्दर्भ मे एक बात ध्यान देने योग्य है कि प्रतिनिधि सदन मे मतदान करते समय प्रत्येक राज्य का एक ही मत होता है। अमुक राज्य के प्रतिनिधियो को आपस मे यह निश्चय करना पड़ता है कि वे किसका समर्थन करेंगे। यदि उनमे यह समझौता न हो सके तो उस राज्य का मत रद्द माना जाता है। इसी प्रकार सीनेट (Senate) भी उपराष्ट्रपति पद के लिए सबसे अधिक मत प्राप्त करने वाले दो व्यक्तियो मे से किसी एक व्यक्ति को उपराष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित कर सकती है। ऐसे समय पर सीनेट की गणपूर्ति की सख्या उसके कुल सदस्यो का 2/3 बहुमत होगी। इसमे प्रत्येक सीनेटर का एक ही मत होता है। जिस उम्मीदवार को सदस्यो का स्पष्ट बहुमत प्राप्त हो जाता है वह उपराष्ट्रपति बन जाता है।

राष्ट्रपति निर्वाचन प्रणाली की आलोचना (Criticism of the System of Presidential Election)

(1) **निर्वाचक मण्डल की उपयोगिता लगभग समाप्त हो चली है (It reduces the utility of Electoral College to the Minimum)**—निर्वाचक मण्डल के सदस्यो की वर्तमान व्यवस्था एव परम्परा ने राष्ट्रपति के पद को अप्रत्यक्ष की अपेक्षा प्रत्यक्ष बना दिया है। निर्वाचक मण्डल की उपयोगिता ही समाप्त हो गई है। अब निर्वाचक मण्डल का गठन केवल एक औपचारिकता मात्र है। निर्वाचको का निर्वाचन पूर्ण रूप से दलीय आधार पर होता है और उनके निर्वाचन होते ही यह पता सरलता से लगाया जा सकता है कि राष्ट्रपति कौन होगा। जनता मे यह धारणा बनती जा रही है कि निर्वाचक मण्डल राष्ट्रीय धन का दुरुपयोग है। इस सम्बन्ध मे मुनरो ने लिखा है, "मूल योजना का हृदय प्रथम दस वर्षों मे ही काटकर फेंक दिया गया था और उसके बाद कभी भी उसे पुन प्रतिस्थापित करने का अवसर नही आया।"[1]

वस्तुत राष्ट्रपति के निर्वाचक मण्डल की स्थिति एक पोस्टमैन जैसी है।

---

1 The heart of original plan was cut out within Ten years and never since has there been any serious attempt to restore it —Munro

अमेरिका मे इस सस्था का स्तर इतना गिर गया है कि कोई इसकी बात नही सुनता। प्रो० ब्रोगन (Brogan) ने कहा है कि, ' 1820 के पश्चात किसी भी निर्वाचक मण्डल ने राष्ट्रपति के निर्वाचन मे अपनी स्वत त्र इच्छा के अनुसार मतदान म भाग नही लिया। सयुक्त राज्य मे इस सस्था को कोई महत्व नही दिया जाता।'

(2) निर्वाचन शा त वातावरण मे सम्पन्न नहीं हो पाते (Presidential Elections are not held in a Calm Atmosphere)—सविधान निर्माताओ ने राष्ट्रपति पद के लिए अप्रत्यक्ष पद्धति का अनुकरण केवल अव्यवस्था एव जन कोलाहल से बचने के लिए किया था। वह स्वप्न भग हो गया है। अब राष्ट्रपति के निर्वाचकों के निर्वाचन मे इतनी हुल्लडबाजी होती है कि जिसकी सीमा नही। विजय के लिए हर तरह के हथकण्डे अपनाये जाते हैं। निर्वाचन मे शक्ति तोलने की योजनायें तयार की जाती हैं। निर्वाचन से पाँच महीने पूव ही राष्ट्रीय सम्मेलनो का अखाडा जमता है, चक्रव्यूह की रचना की जाती है। यह सब नाटकीय ढग से होता है।

(3) निर्वाचन बहुत महगा पडता है (Election is damn Expensive)—इस तथ्य का उल्लेख इस अध्याय मे अयत्र भी किया जा चुका है। 1964 मे राष्ट्र पति पद के लिए रिपब्लिकन दल का व्यय 1 करोड 70 लाख डालर से अधिक था तथा डेमोक्रेटिक दल का 1 करोड 5 लाख डालर था। 1968 म रिपब्लिकन दल का व्यय 1 करोड 20 लाख डालर था तथा डेमोक्रेटिक दल का खर्चा 1 करोड डालर हुआ। इस धन राशि को देखते हुए कोई साधारण आर्थिक स्थिति का व्यक्ति चाहे वह कितना ही योग्य क्यो न हो, राष्ट्रपति पद पर आसीन होने का कभी विचार तक नही कर सकता।

(4) अल्पमत प्राप्त व्यक्ति को राष्ट्रपति बनाता है (It Makes the Minority President)—अमेरिका मे इस समय तक 11 राष्ट्रपति ऐसे बने हैं जिन्हें निर्वाचक मण्डल के सदस्यो का तो बहुमत प्राप्त हुआ था कि तु जि हे सवप्रिय मतों का 50 प्रतिशत भी प्राप्त नही हुआ। 1860 मे राष्ट्रपति लिंकन का ऐसा ही उदाहरण है जिन्हें लोकप्रिय मतों का 50 प्रतिशत भी प्राप्त नही था। इसी प्रकार राष्ट्रपति विलसन को 1912 म अपने प्रतिद्व दी थियोडर रूजवल्ट की अपेक्षा 20 लाख मत अधिक मिले कि तु उ ह लोकप्रिय मतो का केवल 42 प्रतिशत ही प्राप्त हुआ। 1876 मे राष्ट्रपति हेज इसी प्रकार निर्वाचित हुए। 1888 म हैरीसन को को यद्यपि क्लीवलण्ड से 1 लाख कम लोकप्रिय मत प्राप्त हुए कि तु फिर भी विजयी हुए। 1960 में राष्ट्रपति कनेडी को भी लोकप्रिय मता का स्पष्ट बहुमत प्राप्त नही था। यद्यपि एसा होता तो कम है कि अल्पमत प्राप्त करने वाला व्यक्ति राष्ट्रपति बन जाय, कि तु यह सम्भावना अवश्य रहती है और बहुत से मामला म यह सही भी उतरी है। इस व्यवस्था का प्रमुख उत्तरदायित्व इकाई मत प्रणाली (Unit Vote System) पर है। इसके अनुसार यदि किसी राज्य से किसी राजनीतिक दल को लोकप्रिय मतो का बहुमत प्राप्त हो जाता है तो उसे उस राज्य के समस्त निर्वाचकों का मत ग्रहण करने का अधिकार मिल जाता है। एक दृष्टा त से यह स्पष्ट हो जायगा। अमेरिका मे निर्वाचकों का निर्वाचन अनुपाती प्रणाली के दूसर प्रकार सूची प्रणाली (List System) के आधार पर सम्पन्न होता है। ओहियो (Ohio) राज्य

से 25 निर्वाचक चुने जाने थे। इसमे कुल मतदाताओ म से 1,500,001 मत डेमोक्रेटिक दल द्वारा प्रसारित सूची के पक्ष मे आये तथा 15,00,000 मत रिपब्लिकन दल द्वारा रखी हुई सूची के पक्ष मे पडे। तो इस प्रकार डेमोक्रेटिक दल की विजय हुई और वह भी केवल 1 मत से। अब 25 के 25 निर्वाचको के मत विरुद्ध होने पर भी डमोक्रेटिक उम्मीदवार के पक्ष मे गिन जायेंगे। इस प्रकार बडे राज्यो म बहुत कम मत आन पर भी उम्मीदवार विजयी हो जाते हैं। यह व्यवस्था किसी दृष्टि से न्यायोचित नही कही जा सकती। इस प्रकार अल्पमत मे होते हुए भी राष्ट्रपति के निर्वाचन की सम्भावना बनी रहती है।

(5) कानूनी दायित्व का अभाव (Lack of Legal Gaurantee)—यह आवश्यक नही है कि निर्वाचक मण्डल का एक सदस्य अपने दल के उम्मीदवार को ही अपना मत दे। इस प्रकार का कोई कानूनी उत्तरदायित्व नही है। परन्तु इस प्रकार का कानूनी दायित्व अमेरिका के दो राज्यो—कैलीफोर्निया तथा आरिगेन राज्यो—मे पाया जाता है। 1948 स पूव स्थिति भ्रामक नही थी क्योंकि ऐसे बहुत ही कम अवसर आये थे जबकि किसी पार्टी की ओर से निर्वाचित निर्वाचकगण ने अपना मत दूसरी पार्टी के उम्मीदवार के पक्ष मे दिया हो। किन्तु इसके पश्चात अलबामा तथा टनेसी राज्यो मे ऐसे अवसर भी देखने को मिले जबकि निर्वाचकों ने अपने मत दूसर दल के उम्मीदवारों को दिये। 1960 मे निक्सन सूची के आधार पर चुने हुए निर्वाचक ने अपना मत बियड के पक्ष मे दिया। अमेरिकी काग्रेस के समक्ष यह विकट समस्या है।

(6) विशिष्ट व्यक्तियों के निर्वाचन मे बाधा (Hinderance in the Election of Prominent Persons)—राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन पद्धति का एक दोष यह भी है कि इसके अन्तगत विशिष्ट व्यक्ति भी राष्ट्रपति पद के लिए खडा नही हो पाता। हस्ट, हैमिल्टन तथा माशल जैसे प्रतिभा सम्पन्न व्यक्तियो की अमेरिकी राष्ट्रपति के रूप मे सेवायें प्राप्त नही हो सकी। इसका मूल कारण है राष्ट्रपति पद के प्रत्याशियो के लिए राष्ट्रीय सम्मेलनो की व्यवस्था। निर्वाचक गण भी स्वतन्त्रता पूवक मतदान नही कर पाते। यद्यपि रूजवेल्ट, वाशिंगटन तथा लिंकन जैसे विशिष्ट व्यक्तियो की सेवाओ को प्राप्त करने मे समथ रहा है किन्तु उनकी सख्या अपेक्षाकृत बहुत कम है।

(7) पूव अनुभव का अभाव (Absence of Previous Experience)—इस दृष्टि से विचार करने पर प्रधानमन्त्री की स्थिति राष्ट्रपति की अपेक्षा अधिक अच्छी कही जा सकती है। प्रधानमन्त्री, प्रधानमन्त्री बनने से पूव कई पदो का लाभ उठाये हुए रहता है। उसे प्रशासन का पर्याप्त अनुभव हो जाता है। राष्ट्रपति इस प्रकार के अनुभव से वंचित रहता है। अनुभव को राष्ट्रपति पद के लिए आवश्यक नही समझा जाता।

राष्ट्रपति पद की इन आलोचनाओ के अतिरिक्त कभी कभी यह भी सुझाव दिया जाता है कि यदि राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रत्यक्ष हो सके तो वह उत्तम व्यवस्था होगी। निर्वाचको का निर्वाचन समस्त राज्य के आधार पर न होकर क्षेत्रीय आधार पर होना चाहिए। राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप मे जनता द्वारा होना चाहिए।

यदि राष्ट्रपति के निर्वाचन में राष्ट्रीय सम्मेलनों को आमन्त्रित करने उनके द्वारा समर्थन की व्यवस्था का अन्त किया जा सके तो यह मस्था ओर भी अधिक लोकप्रिय एव ममस्पर्शी बन सकती है।

राष्ट्रपति के कृत्य एव शक्तिया
(Functions and Powers of the President)

टर्टीलोट (Turtillot) ने An Anatomy of American Politics मे लिखा है कि सविधान ने राष्ट्रपति के वतमान स्वरूप का उत्पन्न नहीं किया, किन्तु यह सात राष्ट्रपतियो के साहस तथा उनकी दुरदर्शिता का परिचय है। प्रो० जे० पी सूद ने कहा है कि "राष्टपति विस्तारयुक्त शक्तियो का पद रहा है।"[1]

यह ध्यान रखना चाहिए कि राष्ट्रपति की शक्तियो का विकास क्रमबद्ध एव निरन्तर रूप मे नही हुआ। उसकी शक्तियो मे विकास अकस्मात ही हुआ है। ऐसा समय भी रहा है जबकि उसकी शक्तियो म कोई विकास नही हुआ। राष्ट्रपति की शक्तियो का विकास निम्नलिखित श्रोतो से हुआ है—

(1) सवधानिक उपबन्ध (Constitutional Provisions)—अमेरिकी सविधान की धारा 2 क अन्तगत राष्टपति की शक्तिया का विवरण दिया गया है। राष्टपति के सनिक अधिकारो के साथ साथ उसके अन्य अधिकार जसे—नियुक्ति क्षमादान आदि का मक्षेप मे वणन किया गया है, किन्तु अमेरिकी सविधान के ये दो शब्द कि राष्टपति कायपालिका शक्तियो का अधिकारी होगा, इतने शक्तिशाली सिद्ध होगे, यह कभी किसी ने कल्पना भी न की थी। मुनरो क शब्दो म, 'अब तक लोकत न मे किसी भी व्यक्ति न इतनी अधिक सत्ता का प्रयोग नही किया जितना कि अमेरिकी राष्टपति प्रयोग करता है।"[2]

(2) काग्रेस के अधिनियम (Statutes of Congress)—राष्ट्रपति की शक्तियो के विकास मे स्वविवेक निणयो का एक महत्वपूण स्थान है जो उसे काग्रेम के अधिनियमो क अ तगत उपलब्ध होती हैं। 1933 म काग्रस न राष्टपति को मुद्रा परिवतन एव स्थायित्व के विषय म कई महत्वपूण निणयो पर स्वविवेक के प्रयोग का अधिकार दिया। 1941 मे उधार पट्टा अधिनियम (Land Lease Act) के अन्तगत राष्टपति को यह अधिकार दिया गया था कि वह अपनी स्वविवेक शक्तियो का प्रयोग करके जमनी के विरुद्ध युद्ध करने वाले देशो को सनिक सामिग्री उधार दे सकता है। अत राष्टपति की शक्तियो के विकास म काग्रेस द्वारा स्वीकृत अधिनियमो का भी विशेष हाथ है।

(3) परम्परायें (Traditions)—राष्ट्रपति की शक्तियो का एक अन्य महत्वपूण स्रोत परम्पराएँ हैं। परम्पराओ ने ही राष्टपति को अमेरिकी जनमत का नतृत्व एव अधिवक्ता बना दिया है। राष्ट्रपति वाशिगटन के समय मे यह विचार

1 The Presidency has been an office of expanding power —J P Sood

2 When the founding fathers decreed that the executive power shall be vested in the President they did not realise that some day these mini words would serve to consolidate the largest amount of authority ever wellded by a man in democracy —Munro

बन पड़ा था कि राष्ट्रपति को एक नेता के रूप में भी सक्रिय रूप में अपने पद का प्रयोग करना चाहिए, शक्ति पृथक्करण के होते हुए भी आज राष्ट्रपति प्रमुख विधायक बन गया है। रूस तथा अमेरिका के विक्षिप्त सम्बन्धों के कारण राष्ट्रपति पद का महत्व काफी बढ़ गया है। राष्ट्रपति स्वयं ही प्रधानमंत्री भी बन गया है, प्रोफेसर क्लिंटन की रोसिटर (Rossiter) में कहा गया है कि 'राष्ट्रपति वास्तव में अमेरिकी जनमत का निर्माता तथा प्रमुख प्रवक्ता है।"[1]

यान्त्रिक एवं प्राविधिक प्रगति ने राष्ट्रपति की शक्तियों में पर्याप्त मात्रा में विकास किया है। आज राष्ट्रपति की स्थिति यह है कि वह परम्परानुसार अपने में ही प्रधानमंत्री पद से सम्बंधित शक्तियों को समेटने में सफल हो गया है। वह जनता की आवाज बन गया है। सेनीटोरियल कर्टिसी की परम्परा [illegible] राष्ट्रपति की शक्तियों में विकास एवं नियन्त्रण हुआ है।

(4) न्यायिक निर्वचन (Judicial Interpretation)—अमेरिका के संविधान में जो व्यावहारिकता उत्पन्न हुई है उसमें सुप्रीम कोर्ट का एक बहुत बड़ा महत्व है। न्यायालय ने समय समय पर संविधान की विविध धाराओं का विवेचन जिस रूप में किया है उससे राष्ट्रपति की शक्तियों में पर्याप्त मात्रा में विकास हुआ है। अनेक प्रश्नों पर संविधान मौन है और उस दिशा में न्यायालयों के निर्णयों ने उसकी संदिग्धता को तोड़ा है। नियुक्तियों के सम्बन्ध में यह कहीं पर नहीं कहा गया है कि उच्च पदाधिकारियों को पद मुक्त करने का अधिकार सीनेट का है अथवा राष्ट्रपति का। इसमें उच्चतम न्यायालय ने ही यह निर्वचन प्रस्तुत किया था कि यह अधिकार राष्ट्रपति का है।

राष्ट्रपति की शक्तियों के विषय में तीन प्रकार के सिद्धान्तों का [illegible] किया जाता है—

(क) संवैधानिक सिद्धान्त (Constitutional Theory)—[illegible] (Taft) इस सिद्धान्त का विशेष समर्थक था। इस सिद्धान्त के [illegible] को संवैधानिक एवं निहित शक्तियाँ प्राप्त हैं। इन [illegible] संविधान से बाहर नहीं कर सकता। जिन शक्तियों का [illegible] है उनसे अधिक शक्तियों का प्रयोग राष्ट्रपति नहीं कर सकता।

(ख) नेतृत्व सिद्धान्त (Stewardship Theory [illegible] सिद्धान्त का प्रमुख प्रवक्ता राष्ट्रपति थियोडर रूजवेल्ट था। इस सिद्धान्त के [illegible]—राष्ट्रपति राष्ट्र का नेता है और उसे उन समस्त कार्यों [illegible] करना चाहिए जिनका संविधान में निषेध नहीं किया गया है।

(ग) विशेषाधिकार सिद्धान्त (P[illegible] Theory)—इस सिद्धान्त के मूल प्रवक्ता फैंकलिन रूजवेल्ट हैं [illegible] प्रयोग करके कई ऐसे नियम बना [illegible] कानूनों [illegible] होती थी। इसका स्पष्ट अर्थ यह है [illegible]

---

1 He (President) is the lead[illegible] Ex[illegible] in the United States

हो तो राष्ट्रपति कानूनो की परवाह किये बिना भी अपने सविवेक निर्णय का प्रयोग कर सकता है।

राष्ट्रपति की अधिशासी शक्तियाँ (Executive Powers of the President)

राष्ट्रपति प्रमुख कार्यपालिका के रूप मे *निम्नलिखित कार्यों का सम्पादन* करता है—

(1) कानूनो को लागू करना एव व्यवस्था बनाये रखना (Enforcement of Laws and maintenance of order)—अमेरिकी सविधान मे राष्ट्रपति को सविधान का प्रतिरक्षक, सरक्षक तथा परिरक्षक कहा गया है। राष्ट्र की सर्वोत्तम कार्यपालिका शक्ति का राष्ट्रपति अधिष्ठाता है। समस्त सघीय कानूनो एव सघीय न्यायालयो के निर्णयो को लागू करने का उत्तरदायित्व राष्ट्रपति पर है। इस दिशा मे उसे अनेको सघीय कर्मचारियो से सहयोग प्राप्त होता है। किन्तु राष्ट्रपति की व्यवस्था बनाये रखने की शक्ति काग्रेस के नियमो एव अध्यादेशो पर निर्भर नही है। *जहाँ कही भी राष्ट्रपति यह समझता है कि व्यवस्था कायम करने के लिए कार्यवाही* की आवश्यकता है, चाहे उस राज्य का राज्यपाल अथवा विधान मण्डल ऐसी कार्यवाही का अनुरोध करे अथवा न करे, राष्ट्रपति सक्रिय कदम उठाने के लिए अपने विवेक का प्रयोग करता है। अब यह धारणा असत्य सिद्ध हो चुकी है कि राष्ट्रपति तभी कदम उठा सकता है जबकि उससे अनुरोध किया जाय। सन 1895 मे री डेब्स विवाद (Case—Re Debs, 1895) मे राष्ट्रपति की शक्ति का इस दृष्टि से स्पष्टीकरण करते हुए उच्चतम न्यायालय ने कहा था, 'वह राष्ट्र की समस्त शक्ति का देश के किसी भी भाग मे या सारे देश मे शान्ति बनाये रखने के लिए प्रयोग कर सकता है।" सन् 1894 मे केन्द्र ने अन्तर्राज्यीय डाक व्यवस्था एव व्यापार को सुरक्षित रखने के *आधार पर इलीनोइस (Illinois) राज्य की इच्छा के विरुद्ध* भी पुलिस कर्मचारियो की हडताल को भग करने के लिये हस्तक्षेप किया। लिटिल रौक (Little Rock) के सेन्ट्रल हाईस्कूल मे हब्शियो को प्रवेश दिलवाने के उच्चतम न्यायालय के आदेश की अवहेलना हेतु राज्य के राज्यपाल द्वारा सेना भेजने की स्थिति में केन्द्र की ओर से राष्ट्रपति आइजनहावर को सन् 1952 हस्तक्षेप मे करना पडा। इससे सिद्ध होता है कि राष्ट्रपति राष्ट्रीय न्यायालय के आदेशों को मनवाने के लिये शक्ति का प्रयोग कर सकता है। सन 1962 मे मिसिसिपी राज्य के राज्यपाल ने विश्व विद्यालय में हब्शियो के प्रवेश पर प्रतिबन्ध लगाने की कोशिश की जिसके लिये *राष्ट्रपति कैनडी को शक्ति का प्रयोग करना पडा। अलबामा मे भी सन् 1963 मे इसी* आधार पर राष्ट्रपति को हस्तक्षेप करना पडा। सन् 1964 मे देश के विभिन्न राज्यो में हब्सी विरोधी आन्दोलनों को दबाने के लिये राष्ट्रपति जॉनसन को शक्ति का प्रयोग करना पडा। अत राष्ट्रीय शान्ति एव व्यवस्था बनाये रखने का व्यावहारिक रूप में उत्तरदायित्व राष्ट्रपति का है।

(2) नियुक्ति का अधिकार (Power of Appointment)—अमेरिका मे लगभग 23 लाख असैनिक कर्मचारी हैं जिनमें से 85% योग्यता के आधार पर नियुक्त किये जाते हैं। राष्ट्रपति द्वारा लगभग 25 000 कर्मचारियो की नियुक्ति होती है, किन्तु व्यवहार में तो केवल 6000 कर्मचारियों की नियुक्ति करने का ही

अवसर राष्ट्रपति को मिलता है, कुछ प्रत्यक्ष नियुक्तियाँ करने का अधिकार राष्ट्रपति को सविधान से ही मिला हुआ है। ऐसे पदो के विपरीत नियुक्तियाँ करने के अधिकार राष्ट्रपति को अधिक मिले हुए हैं जिनकी उत्पत्ति काग्रेस करती है और जिनकी योग्यता का निश्चय भी काग्रेस स्वय करती है। लगभग 375 पद ऐसे हैं जिनमे राष्ट्रपति के नियुक्ति-अधिकार को काफी स्वतन्त्रता मिली हुई है, ये पद अधिकतर उसके व्यक्तिगत कर्मचारियो से सम्बन्धित हैं। शेष पदो के लिये राष्ट्रपति को सीनेट की स्वीकृति प्राप्त करना आवश्यक है।

बहुधा यह देखा गया है कि उच्च पदो की नियुक्तियो के सम्बन्ध मे सीनेट अधिक बाधा उत्पन्न नही करती। राजदूत, वाणिज्य दूत सुप्रीम कोर्ट के न्यायाधीश आदि इस श्रेणी मे आते हैं। अन्य पदो के सम्बन्ध मे परम्परानुसार राष्ट्रपति उस राज्य के सीनेटरो को विश्वास मे लेकर ही नियुक्तियाँ करता है। जहाँ कही भी राष्ट्रपति स्वीकृति लेने मे भूल कर बैठता है वही पर उसे सीनेट की अस्वीकृति का सामना करना पडता है। कभी-कभी सीनेट ने उच्च पदो के लिये भी राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियो को अस्वीकार कर दिया है। सन् 1925 में सीनेट ने राष्ट्रपति कालविन कूलिज द्वारा मन्त्री के रूप मे चार्ल्स वारेन की नियुक्ति को अस्वीकार कर दिया था। राष्ट्रपति जैक्सन ने इगलण्ड मे मार्टिन व्यूरोन की राजदूत के रूप मे नियुक्ति की थी, किन्तु इसे सीनेट ने अस्वीकार कर दिया। इसी प्रकार 1930 मे राष्ट्रपति हूवर को जान पार्कर को न्यायाधीश के पद से हटाना पडा क्योकि सीनेट ने अपनी स्वीकृति नही दी थी। इसके विपरीत अन्य छोटे पदो की नियुक्ति करते समय राष्ट्रपति अपने दल की इच्छाओ को ध्यान मे रखता है। सन् 1951 मे राष्ट्रपति ट्रूमैन ने भी इलीनोइस राज्य मे जब जिला जजो की नियुक्ति की उसे भी सीनेट ने अस्वीकार कर दिया क्योकि राष्ट्रपति ने नियुक्ति करने से पूर्व उस राज्य के सीनेटरो से परामर्श नही किया था।

(3) **पदच्युति करने की शक्ति (Power of Removal)**—सविधान पदाधिकारियो को पदच्युत करने का अधिकार राष्ट्रपति को नही देता, महाभियोग के द्वारा ही पदाधिकारियो को पदच्युत करने की बात सविधान कहता है। क्या कर्मचारी के अक्षम्य होने पर राष्ट्रपति उसे पदच्युत कर सकता है इसके विषय मे सविधान मौन है। सन् 1867 तक सविधान निर्माता जेम्स मेडीसन का यह सिद्धान्त क्रियान्वित होता रहा कि राष्ट्रपति पदाधिकारियो को पदच्युत कर सकता है किन्तु राष्ट्रपति जॉनसन के साथ कटु सम्बन्ध होने के कारण काग्रेस ने पदावधि अधिनियम (Tenure of Office Act) पारित कर दिया। इसके अन्तर्गत राष्ट्रपति के पदच्युत आदेश की पुष्टि सीनेट के द्वारा होना आवश्यक कर दिया गया। किन्तु इस सिद्धान्त को सन् 1926 मे उस समय चुनौती का सामना करना पडा जब मेयर्स बनाम यू० एस० ए० के विवाद मे सुप्रीमकोर्ट ने यह निर्णय लिया कि पदच्युत करने का प्रश्न राष्ट्रपति की शक्तियो से ही सम्बन्धित है। मेयर्स एक पोस्टमास्टर था जिसे सन् 1920 मे राष्ट्रपति विल्सन ने सीनेट की अनुमति लिये बिना ही पद से मुक्त कर दिया था। मेयर्स ने इसी आधार पर उच्चतम न्यायालय मे अपील की थी। यह निर्णय टाफ्ट का है, जो पहले अमेरिका के राष्ट्रपति भी रह चुके थे। सन् 1933 मे एक बार पुन पदच्युति का प्रश्न सुप्रीम कोर्ट के सम्मुख आया जब राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने विलियम

हम्फ्री को सघीय व्यापार आयाग (Free Trade Commission) की सदस्यता से केवल इस आधार पर हटा दिया क्योकि उनक राजनतिक विचारो से उनके विचार मेल नही खाते थे। इस विवाद मे सुप्रीम कोट न यह निणय लिया कि राष्ट्रपति केवल *अक्षमता के आधार पर ही कमचारियो को पदच्युत कर सकता है और अय किसी आधार पर नही।* अब काग्रेस ने योग्यता सिद्धान्त का प्रयोग एव स्वरूप काफी व्यापक बना दिया है। राष्ट्रपति चाहे तो पदा को समाप्त कर सकता है तथा उससे सम्बन्धित कमचारियो को हटा भी सकता है। सन् 1952 म राष्ट्रपति ट्रूमेन ने मजदूरी स्थिरता बाड (Wage Stabilization Board) को समाप्त कर दिया और उसके समस्त कमचारियो को काय मुक्त कर दिया। परन्तु कुछ पद ऐसे भी हैं जिन पर आसीन कमचारियो को केवल महाभियोग द्वारा ही हटाया जा सकता है। काग्रेस भी अपने द्वारा उत्पन्न निगमा एव बोर्डों के कमचारियो की सेवाओ पर नियन्त्रण लगा सकती है। लोक सेवा नियमो के अन्तगत राष्ट्रपति पदाधिकारियों को हटा सकता है।

(4) प्रशासन का सचालन (Direction of Administration)—राष्ट्रपति मुख्य प्रशासक है। प्रशासकीय विभागो को आदेश देने का उसे पूण अधिकार है। राष्ट्रीय व्यवस्था एव अन्तर्राष्ट्रीय दायित्वो का निर्वाह राष्ट्रपति उसी स्थिति मे कर सकता है जब उसे प्रशासकीय सचालन का पूण अधिकार हो। प्रशासकीय काय कुशलता एव स्थायित्व के लिये राष्ट्रपति को अध्यादेश एव अनुदेश जारी करने तथा नियम एव उपनियम बनाने का अधिकार है। नियमा तथा उपनियमों के पालन हेतु राष्ट्रपति सेना का भी प्रयाग कर सकता है। सकट की स्थिति म वह कोई भी कदम उठा सकता है। उसे विभागो को पुनगठित करने का भी अधिकार प्राप्त है।

(5 क्षमादान करने की शक्ति (Power to Grant Pardon)—अमेरिकी सविधान की धारा 2 म अन्तगत इस बात का प्रावधान है कि राष्ट्रपति कानून के विरुद्ध अपराध करने वालो को क्षमा कर सकता है अथवा दण्ड की मात्रा को कम कर सकता है। उस दण्ड को कुछ समय के लिये स्थगित करने का भी अधिकार है राष्ट्रपति यदि चाहे तो दण्ड के स्वरूप को भी बदल सकता है राष्ट्रपति को सामूहिक रूप मे भी क्षमादान करने का अधिकार है, सन 1868 मे राष्ट्रपति जॉनसन ने गहयुद्ध की पृथकतावादी शक्तियो को सामूहिक रूप स क्षमा किया था।

(6) वदेशिक सम्बन्धों का सचालन (Direction and Conduct of Foreign Relations)—सविधान म यह स्पष्ट नही किया गया है कि विदेशी नीति निर्धारण एव वदेशिक सम्बन्धो के सचालन का अधिकार किसका है। इस अस्पष्टता का लाभ उठाकर यह अधिकार राष्ट्रपति ने अपने हाथ मे ले लिया है। सन् 1936 में कर्टिस राइट (Curtis Wright) के विवाद मे सुप्रीम कोट ने यह निणय दिया था कि राष्ट्रपति ही वैदेशिक सम्बन्धो क निर्देशन का मुख्य अधिष्ठाता है। वदेशिक सम्बन्धो का *सचालन करत समय राष्ट्रपति का सीनेट की विदेश सम्बन्ध समिति* तथा प्रतिनिधि सदन की विदेश सम्बन्ध समिति के साथ तालमेल उत्पन्न करना पडता है। य समितिया कभी कभी रोडा अटका देती हैं। प्रत्येक दूरदर्शी राष्ट्रपति

इन समितियो से सहयोग प्राप्त करने की चेष्टा करता है। जॉन मार्शल ने भी राष्ट्रपति को विदेश सम्बन्धो का प्रमुख अधिवक्ता कहा है।

विदेश-नीति एव सम्बन्धो के सचालन में राष्ट्रपति निम्नलिखित प्रकार के कार्यों का सम्पादन करता है—

राष्ट्रपति राजदूतो तथा वाणिज्य दूतो की नियुक्ति करता है, किन्तु इसके लिये उसे सीनेट की स्वीकृति की आवश्यकता होती है। किन्तु गुप्त दूतो के लिय उसे सीनेट की स्वीकृति की भी आवश्यकता नही होती। एसे दूतो का वतन राष्ट्रपति स्थायी कोष से दे सकता है। इसके विपरीत विदेशी राजदूतो को राष्ट्रपति ही स्वीकार करता है, वे अपने प्रमाणपत्र राष्ट्रपति को ही समर्पित करत हैं।[1]

विदेशी राष्ट्रो को राष्ट्रपति ही मान्यता देता है। सन् 1933 तक अमेरिका ने रूस को मान्यता प्रदान नही की थी। अमेरिका ने अभी कुछ समय पूव ही चीन को मान्यता दी है। उसकी मान्यता के बाद ही चीन सयुक्त राष्ट्र सघ का सदस्य बन सका है। अमेरिका ने नवोदित राष्ट्र बगला देश को भी काफी समय के पश्चात मान्यता दी।

राष्ट्रपति को विदेशों से सन्धियाँ करने का अधिकार है किन्तु इसके लिये उसे काग्रेस मे उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यो के 2/3 बहुमत की आवश्यकता होती है। सुप्रीम कोट किसी भी ऐसी सन्धि को अवैध घोषित कर सकता है जो सविधान के विरुद्ध हो। सीनेट ने राष्ट्रपति विल्सन के वर्साई सन्धि प्रस्ताव को ठुकरा दिया था, जिसके फलस्वरूप अमेरिका राष्ट्रसघ का सदस्य नही बन सका। दूरदर्शी राष्ट्रपति सन्धियो के सम्बन्ध मे दोनो दलो से समथन प्राप्त करने की कोशिश करते हैं। राष्ट्रपति इस कठिनाई से बचने के लिये एक और उपाय करते हैं जिसे कायपालिका समझौते (Executive Agreements) कहा जाता है। इस प्रकार के कायपालिका समझौतो के लिये काग्रेस की स्वीकृति की आवश्यकता नही पडती। सन् 1901-1909 तक राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने डोमनीकन रिपब्लिकन तथा जापान के साथ इस प्रकार के समझौते किये थे। उत्तरी अमेरिका की किलेबन्दी करने की व्यवस्था इसी प्रकार के समझौतो पर अवलम्बित है।

विदेश सम्बन्धो के सदभ मे राष्ट्रपति को काग्रेस को समाचार प्रेषित करने का अधिकार है। Doctrine of Isolation, मनरो सिद्धान्त, ट्रूमैन सिद्धान्त तथा आइजनहावर सिद्धान्त इसी प्रकार के सदर्शों के परिणाम थे। अत राष्ट्रपति विदेश नीति के सम्बन्ध म काग्रेस को समाचार भेजता रहता है।

अत राष्ट्रपति विदेश नीति का प्रमुख निर्माता है, वही उसके साध्य तथा साधनो की खोज करता है। विदेशो मे अमेरिकी नागरिको की सुरक्षा का भार भी राष्ट्रपति पर है। अभी हाल ही मे बगला देश मे अमेरिकी नागरिको की सुरक्षा के लिये अमेरिकी राष्ट्रपति ने कई कदम उठाये। क्यूबा के विरुद्ध अमेरिका ने जो कदम उठाये उसमे इस प्रकार के उद्देश्य निहित थे।

---

1 भारत मे जब गैलब्रेथ को राजदूत बनाया गया था उस समय सीनेट ने हिचकिचाहट प्रकट की थी।

हम्फी को संघीय व्यापार आयोग (Free Trade Commission) की सदस्यता से केवल इस आधार पर हटा दिया क्योंकि उनके राजनतिक विचारो से उनके विचार मेल नही खाते थे। इस विवाद मे सुप्रीम कोट ने यह निणय लिया कि राष्ट्रपति केवल अक्षमता के आधार पर ही कमचारियो को पदच्युत कर सकता है और अ य किसी आधार पर नही। अब काग्रेस ने योग्यता सिद्धा त का प्रयोग एव स्वरूप काफी व्यापक बना दिया है। राष्ट्रपति चाहे तो पदो को समाप्त कर सकता है तथा उससे सम्ब धित कमचारियो को हटा भी सकता है। सन 1952 म राष्ट्रपति ट्रूमैन ने मजदूरी स्थिरता बाड (Wage Stabilization Board) को समाप्त कर दिया और उसके समस्त कमचारियो को काय मुक्त कर दिया। पर तु कुछ पद ऐसे भी हैं जिन पर आसीन कमचारियो को केवल महाभियोग द्वारा ही हटाया जा सकता है। काग्रेस भी अपने द्वारा उत्पन्न निगमा एव बोर्डों के कमचारियो की सेवाओ पर निय त्रण लगा सकती है। लोक सेवा नियमो के अ तगत राष्ट्रपति पदाधिकारियो को हटा सकता है।

(4) प्रशासन का सचालन (Direction of Administration)—राष्ट्रपति मुख्य प्रशासक है। प्रशासकीय विभागो को आदेश देने का उस पूण अधिकार है। राष्ट्रीय व्यवस्था एव अ तर्राष्ट्रीय दायित्वो का निर्वाह राष्ट्रपति उसी स्थिति मे कर सकता है जब उसे प्रशासकीय सचालन का पूण अधिकार हो। प्रशासकीय कार्य कुशलता एव स्थायित्व क लिये राष्ट्रपति को अध्यादेश एव अनुदेश जारी करने तथा नियम एव उपनियम बनाने का अधिकार है। नियमो तथा उपनियमो के पालन हेतु राष्ट्रपति सेना का भी प्रयोग कर सकता है। सकट की स्थिति म वह कोई भी कदम उठा सकता है। उसे विभागो को पुनगठित करने का भी अधिकार प्राप्त है।

(5) क्षमादान करने की शक्ति (Power to Grant Pardon)—अमेरिकी सविधान की धारा 2 क अ तगत इस बात का प्रावधान है कि राष्ट्रपति कानून के विरुद्ध अपराध करने वालो को क्षमा कर सकता है अथवा दण्ड की मात्रा को कम कर सकता है। उसे दण्ड को कुछ समय क लिए स्थगित करन का भी अधिकार है राष्ट्रपति यदि चाहे तो दण्ड के स्वरूप को भी बदल सकता है, राष्ट्रपति को सामूहिक रूप मे भी क्षमादान करने का अधिकार है, सन 1868 मे राष्ट्रपति जॉनसन ने गहयुद्ध की पृथकतावादी शक्तियों को सामूहिक रूप स क्षमा किया था।

(6) वदेशिक सम्ब धों का सचालन (Direction and Conduct of Foreign Relations)—सविधान म यह स्पष्ट नही किया गया है कि विदेशी नीति निर्धारण एव वदेशिक सम्ब धो के सचालन का अधिकार किसका है। इस अस्पष्टता का लाभ उठाकर यह अधिकार राष्ट्रपति ने अपन हाथ मे ले लिया है। सन 1936 म कर्टिस राइट (Curtis Wright) क विवाद म सुप्रीम कोट ने यह निणय दिया था कि राष्ट्रपति ही वदेशिक सम्ब धो क निर्देशन का मुख्य अधिष्ठाता है। वदेशिक सम्ब धो का सचालन करत समय राष्ट्रपति को सीनेट की विदेश सम्ब ध समिति तथा प्रतिनिधि सदन की विदेश सम्ब ध समिति क साथ तालमेल उत्पन्न करना पडता है। य समितियाँ कभी कभी रोडा अटका देती हैं। प्र यक दूरदर्शी राष्ट्रपति

इन समितियो से सहयोग प्राप्त करने की चेष्टा करता है। जॉन माशल ने भी राष्ट्रपति को विदेश सम्ब धो का प्रमुख अभिवक्ता कहा है।

विदेश-नीति एव सम्ब धो के सचालन मे राष्ट्रपति निम्नलिखित प्रकार के कार्यों का सम्पादन करता है—

राष्ट्रपति राजदूतो तथा वाणिज्य दूतो की नियुक्ति करता है, कि तु इसके लिये उसे सीनेट की स्वीकृति की आवश्यकता होती है। कि तु गुप्त दूतो के लिये उसे सीनेट की स्वीकृति की भी आवश्यकता नही होती। ऐसे दूतो का वेतन राष्ट्रपति स्थायी कोष से दे सकता है। इसके विपरीत विदशी राजदूतो का राष्ट्रपति ही स्वीकार करता है, व अपने प्रमाणपत्र राष्ट्रपति को ही समर्पित करत हैं।[1]

विदेशी राष्ट्रो को राष्ट्रपति ही मा यता देता है। सन् 1933 तक अमेरिका ने रूस को मा यता प्रदान नही की थी। अमरिका ने अभी कुछ समय पूव ही चीन को मा यता दी है। उसकी मा यता के बाद ही चीन सयुक्त राष्ट्र सघ का सदस्य बन सका है। अमेरिका ने नवोदित राष्ट्र बगला देश को भी काफी समय के पश्चात मा यता दी।

राष्ट्रपति को विदेशों से स धियाँ करने का अधिकार है कि तु इसके लिये उसे काग्रेस मे उपस्थित तथा मतदान करने वाले सदस्यो के 2/3 बहुमत की आवश्यकता होती है। सुप्रीम कोट किसी भी ऐसी स धि को अवैध घोपित कर सकता है जो सविधान के विरुद्ध हो। सीनेट ने राष्ट्रपति विल्सन के वर्साई स धि प्रस्ताव को ठुकरा दिया था, जिसके फलस्वरूप अमेरिका राष्ट्रसघ का सदस्य नही बन सका। दूरदर्शी राष्ट्रपति स धियो के सम्ब ध मे दोनो दलो से समथन प्राप्त करने की कोशिश करते हैं। राष्ट्रपति इस कठिनाई से बचने के लिये एक और उपाय करते हैं जिसे कायपालिका समझौते (Executive Agreements) कहा जाता है। इस प्रकार के कायपालिका समझौतो के लिये काग्रेस की स्वीकृति की आवश्यकता नहीं पडती। सन् 1901-1909 तक राष्ट्रपति रूजवेल्ट न डोमनीकन रिपब्लिकन तथा जापान के साथ इस प्रकार के समझौते किये थे। उत्तरी अमेरिका की किलेब दी करने की व्यवस्था इसी प्रकार के समझौतो पर अवलम्बित है।

विदेश सम्ब धो के स दभ मे राष्ट्रपति को काग्रेस को समाचार प्रेपित करने का अधिकार है। Doctrine of Isolation, मनरो सिद्धा त, टू मन सिद्धान्त तथा आइजनहावर सिद्धा त इसी प्रकार के सदेशो के परिणाम थे। अत राष्ट्रपति विदेश नीति के सम्ब ध मे काग्रेस को समाचार भेजता रहता है।

अत राष्ट्रपति विदेश नीति का प्रमुख निर्माता है, वही उसके साध्य तथा साधनो की खोज करता है। विदेशों मे अमेरिकी नागरिको की सुरक्षा का भार भी राष्ट्रपति पर है। अभी हाल ही मे बगला देश मे अमेरिकी नागरिको की सुरक्षा के लिये अमेरिकी राष्ट्रपति ने कई कदम उठाये। क्यूबा के विरुद्ध अमेरिका न जो कदम उठाये उसम इस प्रकार के उद्देश्य निहित थे।

[1] भारत मे जब गलब्रेथ को राजदूत बनाया गया या उस समय सीनेट ने हिचकिचाहट प्रकट की थी।

(7) सैनिक शक्ति (Military Power)—राष्ट्रपति सेना का सर्वोच्च सेनापति है। यद्यपि राष्ट्रपति को युद्ध घोषित करने का अधिकार नहीं है, किन्तु वह एसी परिस्थितियाँ अवश्य ही उत्पन्न कर सकता है जिसके अन्तगत युद्ध घोषित करने के अतिरिक्त अन्य कोई विकल्प शेष न रहे। अमेरिकी राष्ट्रपति इस शक्ति का प्रयोग बहुत ही स्वतन्त्रता से करते रहे हैं। राष्ट्रपति पोक ने मैक्सिको मे तथा मैकन्लिने ने स्पेन मे युद्ध इसी रूप से आरम्भ किये। राष्ट्रपति ट्रूमेन ने साम्यवादियों की प्रगति को नियन्त्रन करने के लिये दक्षिणी कोरिया मे सेना भेज कर युद्ध स्वीकार करने के लिये काग्रस को विवश किया, राष्ट्रपति आइजनहावर, कैनेडी तथा जॉनसन ने वियतनाम युद्ध मे इसी प्रकार अमेरिका को ग्रस्त किये रखा। सन् 1970 में राष्ट्रपति निक्सन के ऊपर यह प्रतिबन्ध लगा दिया गया कि वह बिना कांग्रेस की सहमति के अमेरिका को किसी भी युद्ध म नही उलझा सकेंगे।

युद्ध काल मे राष्ट्रपति की शक्तियो मे जितनी तेजी के साथ विकास होता है। वैसा शान्तिकाल म हमे देखने को नहीं मिलता। प्रधान सेनापति होने के कारण इसका निणय राष्ट्रपति ही करता है कि कब और कहाँ सनिक दस्ते भिजवाय जाय। युद्ध काल मे तो राष्ट्रपति सही अर्थों म राष्ट्र का नेतृत्व करता है। वह सवधानिक अधिनायक बन जाता है। काग्रेस राष्ट्रपति को निरकुश शक्तियो (Blanket Powers) के प्रयोग की अनुमति देकर उसे सविवेक निणय करने की पूण स्वतन्त्रता प्रदान करती है, वैसे तो उच्चतम न्यायालय ने राष्ट्रपति की सैनिक शक्तियो का सदैव ही समथन किया है किन्तु पल हारबर घटना के फलस्वरूप द्वितीय महायुद्धावधि मे हवाई द्वीप मे राष्ट्रपति रूजवेल्ट द्वारा जो माशल लॉ लगाया गया था उसका समथन उसने नही किया था। राष्ट्रपति ट्रूमेन ने कोरिया युद्ध के मध्य इस्पात मिलो पर कब्जा कर लिया था, क्योकि वहाँ पर मजदूरो की हडताल का भय था, किन्तु सुप्रीम कोट ने इसका समथन नही किया और इसे काग्रेस का अधिकार बताया।

राष्ट्रपति की विधायी शक्तियाँ
(Legislative Powers)

शक्तियो के पृथक्करण पर अवलम्बित होने के कारण हम यह अनुमान लगा सकते हैं कि राष्ट्रपति के पास व्यवस्थापन सम्बन्धी शक्तियाँ नही होनी चाहिए। किन्तु वास्तविकता यह है कि वतमान राष्ट्रीय एव अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियो के कारण राष्ट्रपति प्रमुख विधायक भी बन गया है। अत यह ठीक ही कहा गया है कि जो लोग यह कहते हैं *कि राष्ट्रपति का व्यवस्थापन मे कोई हाथ नहीं होता वे* वास्तविकता से हटकर कल्पना मे बहते हैं।[1] विधायी क्षेत्र मे भी राष्ट्रपति इतना शक्तिशाली है जितना कि कायपालिका क्षेत्र मे। राष्ट्रपति की विधायी शक्तियाँ निम्न लिखित हैं

1 **कांग्रेस के अधिवेशनों पर नियन्त्रण** (Control over the Sessions of the Congress)

राष्ट्रपति इस बात का निश्चय करता है कि काग्रेस का अधिवेशन कब बुलाया जाय। साधारण अधिवेशनो के अतिरिक्त राष्ट्रपति को असाधारण तथा विशेष दोनों

1 To say that President has no hand in legislation is to talk logic not fact

प्रकार के अधिवेशन आमन्त्रित करने का अधिकार है। सन् 1933 के बीसवे संशोधन ने इस बात की सम्भावनाओ को कम कर दिया है क्योंकि जब ह्वाइट हाउस का नवीन अधिकारी राष्ट्रपति पद की शपथ लेता है उस समय कांग्रेस का अधिवेशन हो रहा होता है। शीतकालीन अधिवेशन के समाप्त होने पर इसकी आवश्यकता पड सकती है। विशिष्ट अधिवेशन के लिये राष्ट्रपति ट्रूमेन ने कांग्रेस के सदस्यो को सन् 1948 मे पुन बुला भेजा जबकि सदस्य कठिनाई से अपने घर पहुँच पाये थे। सन् 1934, 1935 तथा 1937 मे विशेष विधायी कार्यवाही हेतु राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने कांग्रेस के अधिवेशन को बढा दिया था। कांग्रेस के अधिवेशनो को स्थगित करने का भी अधिकार राष्ट्रपति का ही है, यद्यपि इसका कभी प्रयोग नही किया गया।

2 सन्देश भेजने की शक्ति (Power to send Messages)

अमेरिकी संविधान की धारा दो के अन्तर्गत राष्ट्रपति का यह कर्तव्य है कि वह राष्ट्र की गतिविधियो के विषय मे कांग्रेस को सूचित करता रहे। परिस्थितियो का सामना करने के लिए वह कानूनी प्रावधानो की भी सलाह दे सकता है। राष्ट्रपति सन्देश भेजकर अपने विचारो की अभिव्यक्ति कांग्रेस के समक्ष कर सकता है। सन्देश भेजना राष्ट्रपति की शक्ति नही अपितु कर्तव्य है, किन्तु वर्तमान परिस्थितियो मे यही उसकी शक्ति भी बन गया है। सन्देश कांग्रेस को प्रभावित करने का सबसे अधिक महत्वपूर्ण माध्यम है। कांग्रेस के प्रत्येक सत्र के प्रारम्भ मे राष्ट्रपति सन्देश भेजता है जिसमे विविध महत्वपूर्ण बातो की चर्चा की जाती है। प्रथम दो राष्ट्रपति—वाशिंगटन तथा जॉन एडम्स—स्वय कांग्रेस के समक्ष प्रस्तुत होकर अपनी समस्याएं रखते थे किन्तु इस प्रथा को तीसरे राष्ट्रपति थॉमस जैफरसन ने समाप्त करके लिखित सन्देश की परम्परा को जन्म दिया। यह प्रथा सन् 1809 से लेकर सन 1913 तक चलती रही। सन 1913 मे राष्ट्रपति विल्सन ने पुरातन प्रथा को प्रारम्भ करके कांग्रेस के अधिवेशन के प्रारम्भ मे स्वय उपस्थित होकर अभिभाषण करने की प्रथा को प्रारम्भ किया, इसका समस्त राष्ट्र पर महत्वपूर्ण प्रभाव पडता है। राष्ट्रपति कई बार कांग्रेस के नाम रेडियो तथा टेलीविजन के माध्यम से भी सन्देश प्रसारित करता है, कई बार राष्ट्रपति इन लिखित सन्देशो के माध्यम से विशेष अधिकारों की मांग करता है। सन् 1933 मे बैंक सकट के समय राष्ट्रपति ने विशेष अधिकारो की मांग की थी तथा इसी प्रकार 1950 मे भी ट्रूमेन ने विशेष अधिकारो की मांग की थी। सन् 1937 मे राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने न्यायपालिका मे सुधार करने के प्रस्तावो पर विशेषाधिकारो की मांग की थी। राष्ट्रपति द्वारा प्रेषित प्रलेखो को अन्य उच्चस्तरीय प्रलेखो की अपेक्षा अधिक महत्व प्रदान किया जाता है। मुनरो सिद्धान्त', विल्सन की चौदह सूत्री योजना (Fourteen Points) तथा राष्ट्रपति रूजवेल्ट की चार स्वतन्त्रताओ (Four Freedoms) की रचना भी सन्देशों के ही रूप मे हुई थी। जब भी कांग्रेस को ये सन्देश प्राप्त होते हैं तब सदन अन्य कार्यवाहियो को स्थगित करके अपना सम्पूर्ण ध्यान इस ओर लगा देता है। मुनरो के शब्दों मे ये सन्देश इगलैण्ड मे राजा के अभिभाषण की तरह कोई भविष्यवाणी नही करते।[1]

1 A President s annual Message is not like the speech from the England accurate forecast of what will go on the statile book bef session ends

3 विधायी क्षेत्र का नेतृत्व (Legislative Leadership)

मंत्रिमण्डलीय व्यवस्था के अभाव मे व्यवस्थापन के लिए बहुत कुछ सीमा तक काग्रेस को कार्यपालिका (राष्ट्रपति) पर व्यवस्थापकीय नेतृत्व के लिए निर्भर रहना पडता है। सविधान मे केवल इतना कहा गया है कि राष्ट्रपति कानून बनाने के लिए काग्रेस के समक्ष प्रस्ताव रखेगा। इसी आधार पर कई राष्ट्रपतियो ने विधायी क्षेत्र के नेतृत्व को ग्रहण करने की चेष्टा की है। विल्सन, रूजवेल्ट, हैरी, ट्रूमेन, कैनेडी तथा जॉनसन आदि ने भी विधायी क्षेत्र मे नेता के रूप मे व्यवहार किया। यह सच भी है क्योकि अधिकतर महत्वपूर्ण विधेयक स्वय राष्ट्रपति द्वारा अथवा उसके कर्मचारियो द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते रहे हैं। काग्रेस कई रूप से उनमें सशोधन रखती है किन्तु फिर भी उनमे कई बार गम्भीर कमियाँ रह जाती हैं जिनसे राष्ट्रपति की इच्छा स्पष्ट रूप से झलकती है।

4 निषेधाधिकार (Power of Veto)

सविधान की धारा 8 प्रावधान 7 के अन्तर्गत निषेधाधिकार राष्ट्रपति को प्रदान किया गया है। यह राष्ट्रपति की इच्छा पर निर्भर है कि वह काग्रेस द्वारा पारित विधेयकों को स्वीकार करे अथवा अस्वीकार कर दे अथवा अपने सशोधनो सहित उस सदन के पास भिजवा दे जहाँ पर वह प्रस्तावित किया गया था। राष्ट्रपति की निषेधाधिकार की यह शक्ति पूर्ण नही है वरन् वह केवल विलम्बनकारी निषेधाधिकार (Suspensory Veto) है। राष्ट्रपति द्वारा अस्वीकृत अथवा सशोधित विधेयक यदि काग्रेस के दोनो सदनो मे पृथक पृथक रूप मे उपस्थित तथा मतदान करने वाले 2/3 सदस्यो के बहुमत से उसके मूलरूप मे पुन स्वीकार कर लिया जाता है तो वह राष्ट्रपति की बिना अनुमति के भी कानून बन जाता है। इस प्रकार राष्ट्रपति का निषेधाधिकार इतना शक्तिशाली नही है जितना कि हम समझते हैं।

इसके विपरीत राष्ट्रपति के पास पॉकिट निषेधाधिकार (Pocket Veto) की शक्ति भी है। जिस तिथि को राष्ट्रपति के पास काग्रेस द्वारा स्वीकृत विधेयक आता है उससे 90 दिन की अवधि मे राष्ट्रपति को या तो वह स्वीकार कर लेना चाहिए अथवा उसे वापस करना चाहिए और यदि इन दोनो मे से राष्ट्रपति किसी भी मार्ग को नही अपनाता है तो वह विधेयक राष्ट्रपति द्वारा स्वीकार समझा जाता है। व्यवहार मे यह देखा जाता है कि सत्र के अन्तिम दिनो मे विधेयको की सख्या काफी बढ जाती है। राष्ट्रपति उनमे से जिन विधेयकों से प्रसन्न नही रह पाता उन्हे इस प्रकार से रखता है कि वे सत्रान्त तक स्वीकार न हों ऐसे विधेयकों का उस समय लिया जाता है जबकि सत्र के समाप्त होने मे 90 दिन से कम समय रह जाता है। प्रत्येक वर्ष ऐसे बहुत से विधेयक समाप्त होते हैं। राष्ट्रपति की इस युक्ति को पॉकिट निषेधाधिकार (Pocket Veto) कहा जाता है किन्तु इसका प्रयोग वह सावधानी एव कुशलतापूर्वक करता है। सत्र के समाप्त होने पर जो विधेयक राष्ट्रपति द्वारा स्वीकार नहीं होते वे गले हुए माने जाते हैं। राष्ट्रपति की यह निषेधाधिकार शक्ति समाप्त नहीं की जा सकती। राष्ट्रपति जैक्सन (Jackson) से पूर्व राष्ट्रपति केवल उन विधेयकों को ही निषेधित (Veto) किया करता था जोकि सविधान के विरुद्ध हुआ करते थे। किन्तु राष्ट्रपति जैक्सन के पश्चात राष्ट्रपति ऐसे

विधेयकों को भी अस्वीकार कर देता है जोकि उसके विवेक के अनुकूल न हों। राष्ट्रपति वाशिंगटन से लेकर राष्ट्रपति कैनेडी तक कुल मिलाकर 2,217 बार राष्ट्रपति द्वारा निषेधाधिकार शक्ति का प्रयोग हुआ है। इनमे से 1283 बार नियमित निषेधाधिकार तथा 934 बार पॉकिट निषेधाधिकार का प्रयोग किया गया है। इनमे से केवल 72 निषेधाधिकार काग्रेस द्वारा 2/3 बहुमत से अस्वीकार कर दिए गए। राष्ट्रपति क्लीवलैण्ड ने 584 बार निषेधाधिकार का प्रयोग किया। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने 631 बार निषेधाधिकार का प्रयोग किया। इनमे से केवल 9 निषेधाधिकार काग्रेस द्वारा अस्वीकार किये गये। कुछ राष्ट्रपतियो के उदाहरण सख्या सहित, जिन्होने निषेधाधिकार का प्रयोग किया, इस प्रकार हैं —

वाशिंगटन	2 बार	
जेम्स मडीसन	7 बार	
जैक्सन	12 बार	
एण्ड्र जॉनसन	28 बार	
ग्राट	92 बार	
क्लीवलैण्ड	414 बार	पहली अवधि मे तथा 170 बार दूसरी अवधि मे
थियोडर रूजवेल्ट	82 बार	
कूलिज	72 बार	
फैंकलिन डी रूजवेल्ट	631 बार	
ट्रूमैन	250 बार	
आइजन हावर	181 बार	
कैनेडी	25 बार	
जॉनसन	21 बार	

इस प्रकार राष्ट्रपति का निषेधाधिकार अमर्यादित प्रकार का नही है। व्यवहार मे राष्ट्रपति जन भावना को ध्यान मे रखकर ही निषेधाधिकार के अधिकार का प्रयोग करता है। निषेधाधिकारो को बहुत सी बार काग्रेस के द्वारा रद्द किया गया है जिससे यह स्पष्ट हो जाता है कि काग्रेस भी इस दिशा मे सजग रहती है। निषेधाधिकार के अधिकार के महत्व को प्रदर्शित करते हुए मुनरो ने लिखा है कि "जिसे कार्यपालिका की आत्मरक्षा हेतु बनाया गया था वह राष्ट्र के कानून निर्माण प्राधिकरण के सचालन तथा मार्गदर्शन मे भी विकसित हो गया है। निषेधाधिकार की शक्ति के विषय मे आग तथा रे ने लिखा है कि निषेधाधिकार मे इतनी वद्धि हो गई है कि वह विधेयक को दोहराने की सामा य शक्ति बन गई है।"[1]

हरमन फाइनर के शब्दो मे 'यह एक ऐसी शक्ति है जिसमे कोई व्यय नहीं होता, जिसका प्रयोग काफी सफलता के साथ किया जा सकता है और जिस पर कोई दण्ड नही है।'[2]

---

1 The veto power has been so expanded by usage as to become a general revising power applicable to all legislation —Ogg & Ray

2 Here is a power with no expenditure and which can be used with a fair prospect success and no punishment —H Finer

संविधान के अतिरिक्त राष्ट्रपति के विधायी क्षेत्र में प्रभाव के साधन (Extra constitutional Means to Influence Legislation)

(1) संरक्षण की शक्ति (Power of Patronage)—राष्ट्रपति टाफ्ट ने एक बार कहा था कि संरक्षण शक्ति से उसकी विधायी शक्तियाँ बढ़ गई हैं। संरक्षण शक्ति से राष्ट्रपति की शक्तियों में आशातीत विकास हुआ है। राष्ट्रपति के हाथों में बहुत सी नियुक्तियाँ रहती हैं। कांग्रेस के सदस्य उसकी कृपा प्राप्त करने की कोशिश करते हैं। वे राष्ट्रपति से साक्षात्कार करते हैं और अपने निर्वाचन क्षेत्रों में विविध प्रकार के कार्य करा कर मतदाताओं को अपने पक्ष में करने का प्रयत्न करते हैं। संरक्षण शक्ति के माध्यम से ही बहुत कुछ सीमा तक राष्ट्रपति व्यवस्थापन को प्रभावित करता है। कार्यपालिका की एजेन्सियों से कांग्रेस के सदस्य निरन्तर सम्पर्क बनाये रखते हैं। संरक्षण अनुग्रह का एक प्रभावशाली साधन है। लूट खसोट प्रणाली का जन्म इसी के द्वारा हुआ है।

(2) व्यक्तिगत सम्पर्क तथा अनुनय (Personal Contacts and Persuation)—राष्ट्रपति अपने दल के कांग्रेसी सदस्यों से निरन्तर सम्पर्क बनाये रखता है। वह उन्हें प्रायः व्हाइट हाउस में चाय अथवा भोजों पर आमन्त्रित करता है। उन्हें अपना दृष्टिकोण समझाने की कोशिश करता है उनके दृष्टिकोण को सुनने तथा समझने की कोशिश करता है, कांग्रेस के सदस्य राष्ट्रपति के दृष्टिकोण को अन्य सदस्यों तक पहुँचाने की कोशिश करते हैं। राष्ट्रपति समितियों (Committees) के सदस्यों से भी सम्पर्क स्थापित करता है और व्यवस्थापन को अपने पक्ष में करने की कोशिश करता है। वास्तविकता यह है कि प्रत्येक विधेयक उस रूप में पारित होता है जिस रूप में कि राष्ट्रपति चाहता है। राष्ट्रपति रूजवेल्ट जानसन कैनेडी तथा निक्सन ने इस पद्धति का काफी प्रयोग किया है।

(3) *निषेधाधिकार की धमकी (Threat of Veto)*—निषेधाधिकार का प्रयोग राष्ट्रपति एक धमकी के रूप में कर सकता है। यदि विधेयक उस रूप में है जिससे राष्ट्रपति की इच्छाओं को आघात पहुँचता है अथवा वह इस रूप में नहीं है जैसा कि राष्ट्रपति चाहता है तो उसे अस्वीकार करने की धमकी राष्ट्रपति दे देता है। निषेधाधिकार की धमकी कांग्रेसजनों के कान खड़े कर देती है। वे चौकन्ने होकर राष्ट्रपति की इच्छाओं पर पुनः विचार करने के लिए विवश हो जाते हैं। राष्ट्रपति थियोडर रूजवेल्ट ने सर्वप्रथम इस साधन का प्रयोग किया जोकि बहुत ही अनुकूल सिद्ध हुआ। राष्ट्रपति हैनरी ट्रूमेन ने इस साधन का सबसे अधिक प्रयोग किया। उसने 250 विधेयकों पर अपने निषेधाधिकार का प्रयोग किया। उनके द्वारा प्रयोग किये हुए निषेधाधिकारों में से कांग्रेस ने केवल 12 को रद्द किया।

(4) राष्ट्रपति की लॉबी (गोष्ठी कक्ष) (Presidents Lobby)—व्यवस्थापन को प्रभावित करने में राष्ट्रपति ही अकेला नहीं है। उसे अन्य साधनों से भी कांग्रेस के सदस्यों को प्रभावित करने के अवसर मिलते हैं। वह प्रशासकों विभागीय अध्यक्षों ब्यूरो के निदेशकों एवं आयोगों के आयुक्तों के माध्यम से विधायकों को अपने मत के अनुकूल लाने की चेष्टा करता है। इसी को राष्ट्रपति की लॉबी कहा जाता है।

(5) जनता का समर्थन प्राप्त करके (By Winning Public Support)—

कांग्रेस पर अपना प्रभुत्व जमाने के लिये राष्ट्रपति को जनता का समर्थन प्राप्त करना होता है। कांग्रेस भी जनमत की अवहेलना करने का साहस नहीं करती। दूरदर्शी राष्ट्रपति जनमत निर्माण के समस्त तकनीकी साधनों का प्रयोग करते हैं। टेलीविजन, रेडियो प्रेस सम्मेलन एवं भाषण आदि सबका खुलकर प्रयोग किया जाता है। थियोडर रूजेवल्ट ने प्रेस सम्मेलनों का इस व्यापक पैमाने पर प्रयोग किया कि ह्वाइट हाउस को धर्मोपदेशों का सबसे बड़ा आसन कहा जाने लगा। वाशिंगटन द्वारा संगठित अर्द्ध-साप्ताहिक सम्मेलनों को सबसे बड़ा प्रदर्शन कहा जाता था। कहने का तात्पर्य यह है कि राष्ट्रपति अपने को प्रभावशाली बनाये रखने के लिये जनता के दृष्टिकोण तथा विचारों को अपने पक्ष में करने के लिये उद्दीप्त रहता है। वह जनमत को उभारने की धमकी कांग्रेस को दे सकता है और कई बार ऐसा हुआ भी है और कांग्रेस को उसकी बात के समक्ष जनमत भय के कारण झुकना पड़ा है।

(6) दल का नेता (Leader of the Party)—राष्ट्रपति को दलगत स्थिति से ऊपर रखने हेतु संविधान निर्माताओं के प्रयास असफल सिद्ध हुए हैं। राष्ट्रपति का निर्वाचन अब पूर्णत दलीय आधार पर होता है। दलीय नेतृत्व की दृष्टि से वह ब्रिटिश प्रधानमन्त्री से कम नहीं पड़ता। उसकी विधायी शक्ति किसी भी व्यावहारिक पहलू से कम नहीं कही जा सकती। दल के प्रतिष्ठित व्यक्ति ही उसके मन्त्रिमण्डल का निर्माण करते हैं। दलीय नीति के लिये उसे अपने सहयोगियों पर स्वाभाविक रूप से अवलम्बित रहना पड़ता है। राष्ट्रीय प्रेरणा एवं जन भावना का राष्ट्रपति प्रतिनिधि बन गया है। वह सर्वोच्च नेता तथा दल का प्रमुख निदेशक है। दलीय निर्वाचनों में उसका विशेष हाथ रहता है, संकटकालीन स्थिति में तो राष्ट्रपति का स्तर बहुत ऊँचा उठ जाता है। यदि राष्ट्रपति कांग्रेस में बहुमत खो बैठता है तो उसे अनुरोधवादी, निषेधाधिकारवादी समझौतावादी तथा संरक्षणवादी बनना पड़ता है। राष्ट्रपति का दल यदि कांग्रेस में भी प्रभावशाली है तो उसकी स्थिति प्रधानमन्त्री से भी अधिक सबल एवं सफल मानी जा सकती है। फिर भी दलीय अनुशासन की कठोरता के अभाव में उसकी स्थिति इतनी सुदृढ़ नहीं कही जा सकती, जितनी कि ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की। राइकर (Riker) ने कहा है कि "राष्ट्रपति अपने संवैधानिक अधिकार में मजबूत है, परन्तु दल में कमजोर है। उसके विधान सम्बन्धी नेतृत्व के दो रूप हैं और इसलिये उसका यह नेतृत्व अबोध नहीं रहता, वह खण्डित हो जाता है।"[1]

राष्ट्रपति की न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers of the President)

अन्य राष्ट्राध्यक्षों के सदृश राष्ट्रपति को भी न्यायिक शक्तियाँ प्राप्त हैं। राज्य के विरुद्ध अपराध करने वालों को वह क्षमा कर सकता है, वह सामूहिक रूप में भी क्षमादान (Amnesty) प्रदान कर सकता है। उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा होती है किन्तु राष्ट्रपति उन व्यक्तियों को क्षमा नहीं कर सकता जिन्हें महाभियोग की प्रक्रिया द्वारा दण्डित किया गया हो।

1 Strong in prerogative weak in party It is this dual nature of his legislative leadership that makes it so curiously intermittent —Riker

सन 1868 मे राष्ट्रपति ने सामूहिक क्षमादान का परिचय दक्षिणी अमेरिका के उन व्यक्तियो को क्षमा करके दिया था जिन्होंने कि गृह युद्ध मे भाग लिया था।

राष्ट्र का नेता (Leader of the Nation)

राष्ट्रपति केवल कार्यपालिका का ही नेता नहीं होता अपितु वह सम्पूर्ण राष्ट्र का ही प्रतिनिधित्व करता है। उसकी नीतियाँ राष्ट्र की नीतियाँ हैं। राष्ट्रपति स्वय ही नेता एव प्रधानमन्त्री है। उसमे सम्राट तथा प्रधानमन्त्री दोनो के ही अधिकार पाये जाते हैं। प्रधानमन्त्री की भाँति वह विधियो की व्यवस्था का भी प्रमुख निर्माता है। उसके चारो ओर प्रेस प्रतिनिधियों एव प्रतिवेदकों का जमघट लगा रहता है जो इस बात का प्रतीक है कि राष्ट्रपति राष्ट्रीय रग मच का एकमात्र उन्नायक है। राष्ट्रपति सम्राट की भाँति राष्ट्रीय एकता का औपचारिक रूप से प्रतिनिधित्व भी करता है। वह अमेरिका की जनता से वही सम्मान एव प्रतिष्ठा प्राप्त करता है जोकि वहाँ एक सम्राट को प्राप्त होनी चाहिए। राष्ट्रपति की शक्ति एव उसका सम्मान राष्ट्र की सम्पत्ति है जिसकी निर्माता स्वय जनता है। उसे राष्ट्रीय जीवन से सम्बन्धित अनेको प्रकार के कार्य करने पडते हैं। ब्राइस का यह कहना सत्य है कि 'राष्ट्रपति जनमत सग्रह करके कांग्रेस के दोनो सदनो से भी अधिक शक्तिशाली बन सकता है।"[1]

राष्ट्रपति की सकटकालीन शक्तियाँ (Emergency Powers of the President)

अमेरिका के सविधान मे राष्ट्रपति की सकटकालीन शक्तियों के विषय मे कोई व्यवस्था नही है, सम्भवत सविधान निर्माताओ ने कभी उसकी आवश्यकता ही अनुभव नहीं की। किन्तु सकटकालीन परिस्थितियो मे स्वाभाविक रूप से उसकी शक्तियो का विकास हो जाता है। कांग्रेस उसे अपना पूरा सहयोग देती है उच्चतम न्यायालय भी अधिक हस्तक्षेप नही करता। गृह युद्ध के समय राष्ट्रपति लिंकन को परिस्थितियो से निपटने के लिये शक्तियो का प्रयोग करने की पूरी पूरी छूट दी गई थी। प्रथम विश्वयुद्ध के समय राष्ट्रपति विल्सन को कांग्रेस ने सन् 1918 तक इसी प्रकार की छूट दी थी। द्वितीय विश्वयुद्ध के समय राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने अपने ही ढग से शक्तियो का प्रयोग किया। सन 1942 मे कांग्रेस के नाम अपने प्रेषित सन्देशो मे राष्ट्रपति ने कहा है कि यदि कांग्रेस ने सकटकालीन मूल्य नियन्त्रण (Emergency Price Control) के अनुसार मजदूरी तथा मूल्यो को स्थिर करने के उपायो पर स्वीकृति नही दी तो वह देश को आर्थिक सकट तथा तबाही से नही बचा सकेंगे। सन् 1950 मे दक्षिणी कोरिया की रक्षार्थ राष्ट्रपति ट्रूमैन ने सेनाएं भेजी। सन 1962 मे क्यूबा से उत्पन्न परिस्थितियो के लिये राष्ट्रपति को समुद्री नाकेबन्दी करनी पडी। भारत-पाक युद्ध के समय सन् 1971 मे राष्ट्रपति निक्सन ने विश्व जनमत तथा भारत की मैत्री की अवहेलना करते हुए भी अपने सातवें समुद्री बेडे को बगाल क[illegible] मे पाकिस्तान की सहायता का प्रदर्शन करने तथा भारत [illegible] दाव डालने [illegible] था। कहने का तात्पर्य यह है कि कांग्रेस तथा उ[illegible] य के अ[illegible] ए भी राष्ट्रपति अधिनायक से कम शक्तिश[illegible]

1 With public opinion behind h[illegible] nge of the Congress

अमेरिका के राष्ट्रपति की स्थिति
(Position of the President of America)

सिद्धान्त रूप मे राष्ट्रपति को चाहे इतना शक्तिशाली न बनाया गया हो किन्तु व्यवहार मे उसे विश्व के राष्ट्राध्यक्षा मे (प्रशासकों मे) सर्वोच्च स्थान प्राप्त है। वह कार्यपालिकाध्यक्ष ही नही अपितु व्यवहार मे वह प्रमुख विधिवेत्ता भी है। असाधारण परिस्थितियो मे तो वह विश्व के किसी भी तानाशाह से कम नही है। वह स्वय ही सम्राट एव प्रधानमन्त्री है। किन्तु वह हिटलर अथवा मुसोलनी भी नही है। सीनेट तथा सुप्रीमकोर्ट का अकुश इतना प्रबल है कि राष्ट्रपति निरपेक्ष शक्तियो का अधिष्ठाता नही बन सकता। राष्ट्रपति अपनी शक्तियो का प्रदर्शन केवल सकट काल मे ही कर सकता है और उसमे भी कांग्रेस का योग कम महत्वपूर्ण नही है। जिस प्रकार हमे ब्रिटिश प्रधान मन्त्री की शक्तियो का परिचय दोनो विश्व युद्धो के कार्य काल मे प्राप्त होता है, ठीक उसी प्रकार इन दो महायुद्धो मे हमे राष्ट्रपति की वास्तविक स्थिति का परिचय प्राप्त होता है। गिरकिएत का यह कहना सही है कि आज की विषम परिस्थितियो मे जब तक राष्ट्रपति शक्तिशाली एव निष्ठावान नही होंगे तब तक सविधान द्वारा राष्ट्रीय आकाक्षाओ की पूर्ति होना सम्भव नही है। शाति काल मे भी राष्ट्रपति राष्ट्र को कुशल नेतृत्व प्रदान करता है। अन्तर्राष्ट्रीय मामलो मे राष्ट्रपति आज भी विश्व का महान व्यक्ति है। सिडनी हाइमन के शब्दो मे "अमेरिका का राष्ट्रपति, अमेरिकी सैनिक कूटनीतिक तथा आर्थिक नीतियो के लिये आधारभूत नीतियो को प्रस्तावित करने के अतिरिक्त अन्य विविध कार्यों का भी सम्पादन करता है।"[1] लास्की के शब्दो मे 'अमेरिका का राष्ट्रपति राष्ट्रीय जीवन का प्रमुख है।"[2] ब्राइस के शब्दो मे "जनमत को अपने पक्ष मे करके वह कांग्रेस के दोनों सदनो से अधिक शक्तिशाली हो सकता है।"[3] राष्ट्रपति विल्सन ने राष्ट्रपति की स्थिति का मूल्याकन करते हुए लिखा है कि उसे एक बार देश का विश्वास तथा प्रशसा जीत लेन दो, तब कोई अकेली शक्ति उसका मुकाबिला नही कर सकती, कई शक्तियो का सगठन भी उसे सरलता से नही हटा सकता।"

ओगन के विचार मे सयुक्त राज्य का राष्ट्रपति अपने कार्य काल के लिये ससार के एकतन्त्री शासको मे से है, जिसके प्राधिकारो मे कमी नही की जा सकती, हाँ! उनमे वृद्धि अवश्य हो सकती है।' ऑग तथा रे के शब्दो मे 'योरोप के तानाशाहो को छोड़कर अमेरिका मे राष्ट्रपति के मुकाबिले मे किसी के पास भी इतनी शक्ति नही है और यह भी तब है जब कि सविधान ने उसके ऊपर पर्याप्त प्रतिबन्ध लगा दिये हैं।"[4] यह सत्य है कि अमरिकी जनता द्वारा चार वर्ष के लिये

---

1 The American President does more than propose ground rules for American military diplomatic and Economic policies —Sidney Hyman
2 American President is the head of the national life —Lasky
3 With opinion behind him he may prove stronger than both houses of the Congress —Bryce
4 Its occupant has become with the exception of certain of Europe s dictators the most powerful head of a Government known to one day —Ogg and Ray

एक बादशाह का निर्वाचन होता है। कुछ प्रतिबन्धों के साथ जनता उसके हाथों मे निरपेक्ष शक्ति समर्पित कर देती है। पुन ब्राइस के शब्दों मे "जनता राष्ट्रपति के भाषणों को पढती है कांग्रेस के अभिलेखों को नही, राष्ट्रपति का एक गौरवान्वित व्यक्तित्व है वह एक ऐसा व्यक्तित्व है जिस पर प्रकाश पुञ्ज पडता है।'[1] ब्रोगन (Brogan) ने राष्ट्रपति की स्थिति पर प्रकाश डालते हुए और भी आगे लिखा है कि "अमेरिका का राष्ट्रपति राज्य ही नही करता है, इसके अतिरिक्त वह और भी बहुत से ऐसे काय करता है जोकि खिचाव उत्पन्न करने के मूल कारण होते हैं। उनमे राजा के प्रति उठने वाली भावनाएँ और श्रमिकों की तरह परिश्रम करने वाले एकात्मक प्रशासन के प्रधानमन्त्री का नेतृत्व होना भी है।" पुन लास्की के शब्दों मे अमेरिका का राष्ट्रपति राजा से कम तथा अधिक दोनों ही है वह प्रधानमन्त्री से भी कम तथा अधिक दोनो ही है।"

अमेरिका के राष्ट्रपति की स्थिति कुछ विचित्र ही है, मैं स्वय भी व्यक्तिगत रूप से यह मानता हूँ कि जिस ढग से अमेरिका के कुछ राष्ट्रपतियों ने जनतन्त्रीय सीमाओ का उल्लघन करके निरपेक्ष नीतियो का पालन किया है वह लोकतन्त्र के लिये अधिक आशावान् नही कही जा सकती। उदाहरणार्थ—जन भावनाओ के सम्मान की उपेक्षा करके दक्षिणी वियतनाम तथा भारत उपमहाद्वीप मे अमेरिका की जिस नीति का प्रतिस्थापन राष्ट्रपति निक्सन द्वारा हुआ वह लोकतन्त्र के लिये चेतावनी है। नियुक्ति तथा सरक्षण अधिकारो के कारण ही राष्ट्रपति शक्तिशाली बना है, परन्तु प्रशासन मे कार्यकुशलता की दृष्टि से उसको स्वच्छ नही कहा जा सकता। यह भी सत्य ही है कि राष्ट्रपति की शक्तियाँ इतनी बढ गई हैं कि उनसे किसी समय भी सविधान को खतरा उत्पन्न हो सकता है तथा शक्ति प्रथक्करण का स्वप्न भी भग हो सकता है। आज सम्पूर्ण राष्ट्र ह्वाइट हाउस की ओर दृष्टि लगाए खडा रहता है। यद्यपि अमेरिका म दलीय अनुशासन इतना भयकर नही है परन्तु जिस मात्रा मे भी है उसने भी, उसके महत्व को प्रबल रूप मे बढावा दिया है।

राष्ट्रपति की शक्तियों मे वृद्धि के कारण (Reasons for the Increase in Presidential Powers)

(1) व्यक्तित्व (Personality)—अमेरिकी राष्ट्रपति स्वय भी अपनी शक्तियो मे वृद्धि के लिए उत्तरदायी कहे जा सकते हैं। राष्ट्रपति जक्सन से पूर्व के राष्ट्रपतियो ने अपनी शक्तियो के सम्बन्ध मे सवधानिक दृष्टिकोण अपनाया था किन्तु उसके पश्चात उनका दृष्टिकोण समय की माँग के साथ बदलता गया। राष्ट्रपति जैक्सन ने स्वय भी कांग्रेस को अपने नियन्त्रण मे लेकर प्रशासन पर छाये रहने के लिए प्रयत्न किये। इसके पश्चात तो रूजवेल्ट टाफ्ट, विल्सन जानसन, कनेडी तथा निक्सन आदि राष्ट्रपतियो ने इस पद के सम्मान को ऊँचा उठाने मे अपना पूर्ण अनुदान प्रदान किया तथा सरकार के अन्य अगो को अपने ऊपर हावी नही होने दिया।

(2) सकटकालीन परिस्थितियाँ (Emergencies)—अमेरिकी राष्ट्रपति की

---

1 The people read his speeches and do not read Congressional Records It is a personality a Single figure on which fierce light beats —Bryce

शक्तियों मे विकास का एक कारण राष्ट्रीय आपत्तियों का भी है। इतिहास इस बात का साक्षी है कि जब भी राष्ट्र पर आपत्तियाँ आई हैं राष्ट्रपति की शक्तियों मे विकास उसी अनुपात मे हुआ है राष्ट्रपतियों ने अपनी शक्तियों को निरपेक्ष रूप दिया है। सन 1914 18 तक राष्ट्रपति विल्सन ने अपने ही ढग से शक्तियों का प्रयोग किया। राष्ट्रपति रूजवेल्ट ने द्वितीय विश्वयुद्ध के समय एक तानाशाह का सा परिचय दिया, राष्ट्रपति कनेडी ने क्यूबा की समस्या से निपटने के लिए असीमित शक्ति का परिचय दिया। कोरिया, वियतनाम, मध्यपूर्व आदि की समस्याओं से निपटने के लिए तत्कालीन राष्ट्रपतियों ने अपने सिद्धान्तों एव नीतियों का प्रतिपादन किया। ट्रूमेन तथा आइजनहावर सिद्धान्त इसी के परिणाम हैं। शीत युद्ध की परिस्थितियों मे तो राष्ट्रपति के सविवेक निर्णयों ने अधिकारों मे व्यापक रूप से वृद्धि कर दी है।

(3) दल प्रथा का विकास (Rise of Party System)—अमेरिका मे दल प्रथा के विकास के फलस्वरूप राष्ट्रपति तथा काग्रेस मे सम वय स्थापित होना सम्भव हुआ है, यद्यपि वहाँ दलीय अनुशासन उतना उग्र नही है जितना कि वह ब्रिटेन मे है। किन्तु फिर भी उसके माध्यम से राष्ट्रपति अपने दल के विधायकों से काग्रेस मे समर्थन प्राप्त कर लेता है, इस प्रकार विधायी क्षेत्र मे भी उसके प्रभाव मे वृद्धि हुई है।

(4) राष्ट्रपति की निर्वाचन पद्धति (Election System of the President)—राष्ट्रपति का निर्वाचन प्रत्येक व्यावहारिक दृष्टि से प्रत्यक्ष हो गया है। प्रत्यक्ष होने से उसकी प्रतिष्ठा मे वृद्धि हुई है। वह सही अर्थों मे जननायक बन गया है। राष्ट्रीय नेतृत्व का विशेषाधिकार उसे प्राप्त हो चुका है। काग्रेस के उफान एव विरोध की उग्रता को वह जनता से अपील तथा उसके सहयोग को सगठित करके शा त कर सकता है।

(5) सघीय कानून (Federal Laws)—यदि इसको हम प्रदत्त अथवा प्रत्यायोजित व्यवस्था कहे तो अधिक उचित होगा। समय समय पर राष्ट्रपति ने विविध समस्याओं से निपटने के लिए काग्रेस से शक्तियाँ प्राप्त की हैं। सन् 1933 मे आर्थिक म दी को रोकने के लिए काग्रेस ने राष्ट्रपति को विविध शक्तियाँ प्रदान की, सन् 1941 का Land Lease Act तथा सन् 1949 का Re organization Act इसी प्रकार के उदाहरण हैं।

(6) रूढ़ियाँ (Usages)—राष्ट्रपति की शक्तियों के विकास मे परम्पराओं का भी अनुदाय है। राष्ट्रपति सैनीटोरियल कर्टसी का प्रयोग करके बहुत सी नियुक्तियों के सम्ब ध मे सम्पूर्ण सीनेट की निर्भरता से बच जाता है। इसी प्रकार वह अपने दल की कार्यकारिणी के चेयरमन की नियुक्ति करके दल पर प्रभावी बना रहता है। अनौपचारिक रूप मे अपने निवास पर काग्रेस के सदस्यों को चाय अथवा भोज पर आमन्त्रित करके महत्वपूर्ण समस्याओं को निपटा लेता है तथा एक नूतन दृष्टिकोण को अपने पक्ष मे करने मे सफल हो जाता है।

(7) राज्य का कल्याणकारी स्वरूप (Welfare State)—प्रगतिवादी युग के साथ साथ अमेरिकी राज्य के स्वरूप मे परिवर्तन हुआ है। उसका स्वरूप लोक-कल्याणकारी आदर्श से प्रभावित हुआ है। लोककल्याणकारी स्वरूप के कारण राष्ट्रपति

को विविध प्रकार के कार्यों का सम्पादन करना पड़ता है। इससे उसकी शक्तियों में आशातीत वृद्धि हुई है।

(8) संरक्षण (Patronage)—हम राष्ट्रपति के संरक्षण अधिकार का वर्णन इसी अध्याय में अन्यत्र भी कर चुके हैं। राष्ट्रपति को प्रत्येक वर्ष हजारों नियुक्तियाँ करनी पड़ती हैं जिनके माध्यम से वह राष्ट्र के विविध दृष्टिकोणों को सन्तुष्ट करके अपने पक्ष में ले लेता है। इसी के माध्यम से वह कांग्रेस में भी सदस्यों के ऊपर भी प्रभावशाली बना रहता है।

(9) संवैधानिक महत्व के निर्णय (Decisions of Constitutional Importance)—राष्ट्रपति की शक्तियों के विकास में न्यायपालिका के निर्णयों एवं व्याख्याओं का बहुत बड़ा महत्व है। निहित अधिकारों के सिद्धान्त द्वारा सुप्रीमकोर्ट ने राष्ट्रपति की शक्तियों में पर्याप्त मात्रा में विकास किया है। सन् 1926 में सुप्रीम कोर्ट ने यह निर्णय लिया था कि राष्ट्रपति को अपने पदाधिकारियों को हटाने का अधिकार है, इसमें सीनेट किसी प्रकार का हस्तक्षेप नहीं कर सकती है।

अमेरिका के राष्ट्रपति की ब्रिटिश सम्राट तथा प्रधानमन्त्री से तुलना
(Comparison of the President of U S A with the British King and the Prime Minister)

प्रो० एच० जे० लास्की ने अमेरिकी राष्ट्रपति की ब्रिटिश सम्राट तथा राष्ट्रपति से तुलना करते हुए कहा है कि 'अमेरिकी राष्ट्रपति सम्राट से कम शक्तिशाली तथा अधिक शक्तिशाली दोनों ही है, वह प्रधानमन्त्री से भी कम तथा अधिक दोनों ही है।"[1]

यद्यपि दोनों ही राष्ट्राध्यक्ष हैं किन्तु सर्वप्रथम हमें लास्की के कथन के इस भाग पर विचार करना होगा कि ब्रिटिश सम्राट की अपेक्षा राष्ट्रपति किन बातों में अधिक है और किन बातों में कम है अथवा उसकी स्थिति कमजोर है।

(1) अमेरिका के राष्ट्रपति की स्थिति ब्रिटिश सम्राट की अपेक्षा किन बातों में अच्छी है? (In what respect the American s President holds a Position of Superiority to British King)

(क) शक्तियों की वास्तविकता की दृष्टि से (Reality of Powers)—अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियों में सिद्धान्त अथवा व्यवहार दोनों में ही कोई अन्तर नहीं है, वह अपनी शक्तियों का स्वयं अधिष्ठाता है और उनका वास्तविक रूप में प्रयोग भी करता है। उसकी शक्तियाँ केवल अलंकार मात्र ही नहीं हैं युद्ध तथा संकट के समय तो उसमें आशा एवं कल्पना से भी अधिक वृद्धि हो जाती है। राष्ट्रपति जैक्सन के पश्चात अमेरिका में जॉनसन रूजवेल्ट कैनेडी ट्रूमैन आदि राष्ट्रपतियों ने शक्ति का वास्तविक प्रयोग किया है। ब्रिटिश सम्राट सिद्धान्त रूप में तो सब कुछ है अर्थात न्याय एवं विधि का स्रोत है किन्तु व्यवहार में वह स्वर्ण शून्य अर्थात केवल निर्जीव रबड़ की मोहर की भाँति है, (Goldenless & Lifeless Rubber

1 The American President is both more or less than the British King he is also both more or less than the Prime Minister —Lasky

Stamp) वह तो केवल शासन करता है नियन्त्रण नही करता इसके विपरीत अमेरिका का राष्ट्पति नियन्त्रण करता है शासन नही करता, राजा की शक्तियों का प्रयोग मन्त्रिमण्डल करता है।

(ख) राष्ट्रीय नेतृत्व की दृष्टि से (From the Standpoint by National Leadership)—अमेरिका का राष्ट्रपति अप्रत्यक्ष रूप से जनता के प्रतिनिधियो द्वारा निर्वाचित होता है। किन्तु व्यवहार मे उसका निर्वाचन प्रत्यक्ष ही हो गया है। वह जनभावना का वास्तविक रूप म प्रतिनिधित्व करता है। वह प्रेस, टेलिविजन तथा रेडियो प्रसारण के द्वारा जनमत को अपने पक्ष मे करता है कांग्रेस पर भी प्रभावी होने की कोशिश करता है। अपनी बात को राष्ट्र के समक्ष रखता है। किन्तु इसके विपरीत इगलैण्ड का राजा राष्ट्र का नेतत्व नही करता वह राष्ट्रीय भावना का भी प्रतीक नही है। वह तो केवल उत्तराधिकार नियम के आधार पर ही शक्ति प्राप्त करता है जोकि व्यथ एव निराधार ही है।

(ग) दलीय नेतृत्व की दृष्टि से (Leadership of the Party)—राष्ट्रपति राष्ट्र की राजनीति का सक्रिय अग है। राष्ट्रीय राजनीति ह्वाइट हाउस के चारो ओर चक्कर लगाती रहती है। वह अपने दल का शक्तिशाली नेता होता है और अपने दल की राष्ट्रीय कायपालिका के सदस्यो की भी नियुक्ति करता है और दल तथा शासन की नीतियो मे समन्वय उत्पन्न करता है। परन्तु ब्रिटिश सम्राट यह सब कुछ नही करता, वह दलीय भावना से ऊपर है। क्योकि वह दलगत राजनीति का उपासक नही होता है इसीलिए वह दलीय नेतृत्व भी नही करता है।

(घ) विधायी शक्तियो की दृष्टि से (Legislative Powers)—विधायी क्षेत्र मे अमेरिकी राष्ट्रपति का स्थिति ब्रिटिश सम्राट से कही अधिक अच्छी है। राष्ट्रपति के पास निषेधाधिकार है और इस शक्ति का प्रयोग अमेरिका के राष्ट्रपतियो ने बडी ही स्वच्छ दतापूवक किया है, जिसका वणन इसी अध्याय म अन्यत्र भी किया गया है, इसमे दो मत नही हैं कि राष्ट्रपति का यह निषेधाधिकार पूण एव निरपेक्ष प्रकार का नहीं है। किन्तु समय आने पर राष्ट्रपति उसका प्रयोग इस रूप मे अवश्य ही कर सकता है कि वह निषेधाधिकार सा ही जान पडता है। वस्तुत सिद्धान्त रूप म तो यह अधिकार ब्रिटेन के राजा को भी है किन्तु वह इसका प्रयोग नही करता रानी ऐन के पश्चात किसी भी सम्राट न इस निषधाधिकार का प्रयोग नही किया है।

वास्तव मे राष्ट्रपति विधायी क्षेत्र मे भी नेतृत्व का काय करता है। यथाथ रूप मे बहुत कुछ सीमा तक व्यवस्थापन उसकी ही इच्छा पर निभर करता है। दल के सदस्य व्यवस्थापन के लिए उसस ही निर्देश लेते हैं और इस दिशा मे राष्ट्रपति की लॉबी (Presidents Lobby) भी बहुत महत्वपूण काय करती है। राष्ट्रपति विधायको को आमन्त्रित करके उनको अपना दृष्टिकोण समझाने तथा उसका प्रसार कराने का प्रयत्न करता है किन्तु ऐसा करना ब्रिटिश सम्राट की शक्तियो की परिधि से बाहर है। वह व्यवस्थापन मे कोई दिलचस्पी नही रखता क्योकि यह सब मन्त्रिमण्डल का ही कार्य है। राष्ट्रपति को समाचार (Messages) प्रेषित करने का भी अधिकार है परन्तु इस प्रकार का कोई अधिकार सम्राट को

नही है। जब कभी भी आवश्यकता हो, राष्ट्रपति कांग्रेस के विशेष अधिवेशन भी आमन्त्रित कर सकता है।

(द) मन्त्रिमण्डल के साथ सम्बन्ध की दृष्टि से (Relationship with the Cabinet)—मन्त्रिमण्डल के साथ सम्बन्ध की दृष्टि से भी राष्ट्रपति की स्थिति ब्रिटिश सम्राट की अपेक्षा कहीं अधिक अच्छी है। अमेरिकी राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल वास्तव मे उसके व्यक्तिगत अनुचरो का एक समूह मात्र ही है मन्त्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति द्वारा ही नियुक्त किये जाते हैं और उसी की प्रसन्नता से ही अपने पद पर आसीन रह सकते हैं। राष्ट्रपति के लिए उनकी सलाह मानना आवश्यक नही है। इसके विपरीत बेजहोट (Bagehot) ने इगलैण्ड मे मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध मे सम्राट के तीन अधिकार बताये हैं—सलाह देना, सलाह लेना तथा चेतावनी देने का अधिकार। यद्यपि मन्त्रिमण्डल के सदस्य सम्राट द्वारा ही नियुक्त किये जाते हैं परन्तु वह नियुक्ति वह प्रधानमन्त्री के परामर्श पर ही करता है और उसी की इच्छा पर वे पदच्युत भी किये जाते हैं। अतएव सम्राट मन्त्रिमण्डल की नियुक्ति के सम्बन्ध मे भी प्रधानमन्त्री की सलाह मानने के लिये विवश है। सामान्यावस्था मे वह परम्पराओं को तोडकर बहुमत दल के नेता के अतिरिक्त अन्य किसी व्यक्ति को प्रधानमन्त्री पद के लिए भी आमन्त्रित नही कर सकता, अर्थात मन्त्रिमण्डल की इच्छा के विरुद्ध सम्राट कुछ भी कर सकने मे असमर्थ है।

(च) सरक्षण की दृष्टि से (From the point of view of Patronage)—राष्ट्रपति द्वारा अनेको कर्मचारियो की नियुक्ति होती है। राष्ट्रपति को अपने समर्थको को अनुगृहीत करने के अवसर भी मिलते ही रहते हैं। इसके विपरीत इगलण्ड मे सम्राट स्वय नियुक्तियाँ नही करता है अपितु उसके नाम से मन्त्रिमण्डल तथा प्रधानमन्त्री ही करते हैं। अत स्पष्ट है कि उसे सरक्षण के अवसर भी नही मिलते।

(2) सम्राट से राष्ट्रपति किस प्रकार कम है (How he is less than the King)

इसमे सदेह नही कि अमेरिकन राष्ट्रपति का स्तर एव स्वरूप एक वास्तविक एव प्रभावशाली कार्यपालिका के रूप मे हमारे समक्ष उभर कर आता है किन्तु फिर भी कई बातो मे वह ब्रिटिश सम्राट से कम भी है।

(क) गौरव एव सम्मान की दृष्टि से (Grace and Popular Devotion)—ब्रिटिश सम्राट की पृष्ठभूमि मे जो गौरव एव सम्मान का भाव निहित है वह अमेरिकी राष्ट्रपति मे हमे कभी भी प्राप्त नही हो सकता। अमेरिकी राष्ट्रपति के लिए इगलण्ड की कहावत कभी नही कही जाती। इगलण्ड मे एक कहावत है कि इगलण्ड मे लोग अपने घरो मे उस समय तक सुख की नीद सोते हैं जिस समय तक बकिंघम प्रासाद में राजा है। इसके अतिरिक्त राष्ट्रपति राष्ट्रीय समारोहो की अध्यक्षता करता है राजदूतो का स्वागत भी करता है किन्तु उसके पद के साथ वह गौरव एव अतीत की परम्पराओ का भाव एव सम्मान निहित नही जो कि सम्राट के साथ है। राजा को प्रत्येक व्यक्ति का राजा कहा जाता है (He is everybody's King)। जब शाही सवारी निकलती है तब लोग सडको के किनारे खडे होकर उत्सुकता से इन्तजार करते हैं। यह सब बातें अमरिकी राष्ट्रपति के लिए नहीं होती हैं।

(ख) राष्ट्रपति पद का स्थायित्व (Permanence)—यद्यपि स्थायित्व की

दृष्टि से भी राष्ट्रपति कम शक्तिशाली नहीं है किन्तु वह केवल चार वर्ष के लिए ही निर्वाचित होता है और इन चार वर्षों के लिए उसका पद पर रहना निश्चित सा ही हो जाता है। उस अवधि में उसे महाभियोग की प्रक्रिया द्वारा ही उसके पद से च्युत किया जा सकता है। किन्तु यह प्रतिबन्ध सम्राट के साथ नहीं रहता। उसके पद का आधार है वंशानुक्रमण। उसे निर्वाचन नहीं लड़ना पड़ता। एक बार सम्राट बन जाने के उपरान्त वह जीवनपर्यन्त ही अपने पद पर रहता है जब तक कि कोई असाधारण परिस्थिति ही उत्पन्न नहीं हो जावे। उसे महाभियोग की कार्यवाही द्वारा हटाया नहीं जा सकता क्योंकि सम्राट कानून से ऊपर है।

(ग) मन्त्रिमण्डल के साथ सम्बन्ध (Relationship with the Cabinet)—मन्त्रिमण्डल के परामर्श पर राजा लोक सभा को भी भंग करके नये निर्वाचन करा सकता है। स्पष्ट बहुमत न होने की स्थिति में भी प्रधानमन्त्री के चयन में अपने विवेक का प्रयोग करता है। सम्राट के पास मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध में तीन महत्वपूर्ण अधिकार होते हैं—सचित करने का अधिकार, अपने को सूचित रखने का अधिकार तथा चेतावनी देने का अधिकार, मन्त्रिमण्डल तथा देश की राजनीतिक स्थिति में कभी कभी संघर्ष हो जाने पर सम्राट एक मध्यस्थ का भी कार्य करता है जो कि बहुत महत्वपूर्ण है। यह काम अमेरिका का राष्ट्रपति नहीं करता। सम्राट दलीय व्यवस्था से ऊपर है जबकि राष्ट्रपति उसकी उत्पत्ति ही है।

(घ) संस्थागत दृष्टिकोण (Institutional point of view of Institution)—सम्राट के सम्बन्ध में कहा जाता है कि राजा कभी गलती नहीं करता। राजा मर चुका है राजा चिरायु हो। यह सब कुछ अमेरिका के राष्ट्रपति के सम्बन्ध में नहीं होता है। शासन की त्रुटियों के लिए सम्राट को उत्तरदायी नहीं ठहराया जाता। उसके लिए शासन ही उत्तरदायी है। आलोचना मन्त्रिमण्डल की होती है किन्तु अमेरिका में कुशासन का उत्तरदायित्व राष्ट्रपति पर है और उसके लिये आलोचना का एकमात्र पात्र भी वह ही है। सम्राट एक संस्था के रूप में कार्य करता है, अतः यहाँ पर हमारा अभिप्राय व्यक्तिगत राजा से नहीं अपितु संस्थागत राजा से है।

संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति तथा ब्रिटिश प्रधान मन्त्री
(The President of U. S. A. & The British Prime Minister)

प्रायः यह कहा जाता है कि अमेरिकी राष्ट्रपति की तुलना यदि किसी कार्यपालिकाध्यक्ष से की जा सकती है तो वह केवल ब्रिटिश प्रधान मन्त्री ही है। वैसे इन दोनों की शक्तियों के सम्बन्ध में भी लेखकों में मतभेद है। यदि ब्राइस (Bryce) ने अमेरिकी राष्ट्रपति के पद को विश्व का सर्वोच्च पद कहा है तो इसके विपरीत ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की शक्तियों का महत्व प्रदर्शित करते हुए रम्जे म्योर (Ramsay Muir) ने कहा है कि 'ब्रिटिश प्रधानमन्त्री को शक्तियाँ इतनी विस्तृत एवं व्यापक हैं कि विश्व में किसी अन्य संवैधानिक शासक को उतनी शक्तियाँ प्राप्त नहीं हैं, यहाँ तक कि अमेरिकन राष्ट्रपति को भी नहीं।" ऑग तथा रे (Ogg & Ray) के शब्दों में, 'योरोप के तानाशाहों को छोड़कर अमेरिका का राष्ट्रपति विश्व का सबसे शक्तिशाली कार्यपालिका अधिकारी हो गया है।' लास्की के मतानुसार अमेरिका

का राष्ट्रपति सम्राट से कम तथा अधिक दोनो ही है, वह प्रधानमन्त्री से भी कम तथा अधिक दोनो है। कहने का तात्पय यह है कि अमेरिकी राष्ट्रपति की सही स्थिति के विषय मे लेखको म मतैक्य नहीं है। कुछ ब्रिटिश प्रधानम त्री को अधिक शक्तिशाली मानते हैं और कुछ अमेरिकी राष्ट्रपति को अधिक शक्तिशाली बताते हैं। अत सवप्रथम हमे यह अध्ययन करना है कि किन बातो मे अमेरिका का राष्ट्रपति ब्रिटिश प्रधान म त्री की अपेक्षा अधिक शक्तिशाली है।

अमेरिकी राष्ट्रपति किस प्रकार अधिक शक्तिशाली है (How is he more Powerful)

(1) **कायकाल (Tenure)**—राष्ट्रपति का कायकाल निश्चित होता है और प्रधानमन्त्री का अनिश्चित। राष्ट्रपति चार वष के लिए निर्वाचित होता है और उससे पूव वह केवल महाभियोग की प्रक्रिया द्वारा ही अपने पद से पृथक किया जा सकता है जोकि लगभग असम्भव सा ही है। प्रधानम त्री का कायकाल यो तो पांच वष है किन्तु उसका कायकाल केवल लोकसभा की इच्छा पर ही निभर है। लोकसभा के विश्वास प" ही प्रधानम त्री का अस्तित्व निभर रहता है।

(2) ***प्रशासन तथा राज्य की प्रधानता के दृष्टिकोण से (From the Point of view of Administration and Headship of the State)***—इन दोनो ही दष्टियो से अमेरिका का राष्ट्रपति उत्तम स्थिति मे है क्योंकि उसके व्यक्तित्व मे सम्राट तथा प्रधानमन्त्री दोनो की ही शक्तियो का समावेश है। वह स्वय का प्रधानम त्री भी है। बेजहाट (Bagehot) ने सरकार के दो भाग बताये हैं—प्रतिष्ठित तथा प्रवीण। इगलैण्ड मे पहले का अधिकारी सम्राट है जिसके द्वारा समस्त सोजन्यपूण कार्यों का सम्ब ध होता है। वास्तविक प्रशासन प्रधानम त्री द्वारा ही सम्पादित होता है। अमेरिका के राष्ट्रपति के व्यक्तित्व मे इन दोनो पदो का समावेश हो गया है।

(3) ***मन्त्रिमण्डल के सम्बन्ध की दृष्टि से (From the Point of Relationship with the Cabinet)***—इस दष्टि से भी अमेरिकी राष्ट्रपति की स्थिति ब्रिटिश प्रधानम त्री से कही अधिक उच्च है। अमेरिकी राष्ट्रपति म त्रिमण्डल का निर्माता एव स्वामी है। परन्तु इसके विपरीत ब्रिटिश प्रधानमन्त्री अन्य मन्त्रियो के मध्य प्रथम है यह मन्त्रिमण्डल को अपना दास नहीं बना सकता। यदि अमेरिकी राष्ट्रपति चाहे तो म त्रिमण्डल के अस्तित्व को समाप्त कर सकता है। ब्रोगन (Brogan) के शब्दो मे "मन्त्रिमण्डल वही है जिसको राष्ट्रपति चाहता है यह उसका साधन मात्र है इसके सदस्यो को वह क्षण मे बना सकता है तथा क्षण में मिटा सकता है।" वस्तुत प्रधानमन्त्री की यह स्थिति नही है। उसे मन्त्रिमण्डल के गठन मे भी कई दष्टिकोणों का ध्यान रखते हुए ही विभागो का विभाजन करना होता है।

(4) **समन्वयकारी काय (Conciliatory Functions)**—दोनो ही को समन्वयकारी कार्यों का सम्पादन करना पडता है। परन्तु इस सम्बन्ध मे ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की शक्ति भी अमेरिकी राष्ट्रपति की अपेक्षा कम हा है। प्रधानमन्त्री अपने दल और विभिन्न हितों के मध्य समन्वय उत्पन्न करता है जबकि राष्ट्रपति विविध महत्वपूण समुदायों के मध्य एक कडी का काय करता है। अत प्रधानमन्त्री का क्षेत्र राष्ट्रपति की अपेक्षा सीमित है।

अमेरिकी राष्ट्रपति, ब्रिटिश प्रधानमन्त्री से किस प्रकार शक्तिशाली है (How is American President is less than the Prime Minister)

(क) राजनैतिक दलों के साथ सम्बन्ध (Relationship with the Political Parties)—इस दृष्टिकोण से प्रधानमन्त्री की स्थिति अधिक मजबूत है। अमेरिका में दलगत अनुशासन में वृद्धि हुई है किन्तु वह उस स्तर को नहीं पहुँच पाया जिस रूप में कि वह ब्रिटेन में पाया जाता है। अमेरिका में दलीय सगठन अब भी शिथिल है। ब्रिटेन में आम चुनाव द्वारा प्रधानमन्त्री की ही खोज होती है। प्रधानमन्त्री दलीय राजनीति का केन्द्र है। वही उसका नेतृत्व करता है। दल के निर्णय अधिकांशत प्रधानमन्त्री के निर्णय होते हैं। दल प्रधानमन्त्री का बहुमूल्य साधन है।

(ख) व्यवस्थापिका के दृष्टिकोण से (From the Point of view of Legislation)—इस सम्बन्ध में रम्जे म्योर ने कहा है कि 'लोकसभा में जिस समय तक प्रधानमन्त्री का बहुमत है उस समय तक जो कुछ प्रधानमन्त्री कर सकता है उसे कोई भी राष्ट्रपति नहीं कर सकता।'[1] व्यवस्थापन के क्षेत्र में अमेरिकी राष्ट्रपति के पास ससद को प्रभावित करके नियन्त्रण में लाने का सर्वोत्तम माध्यम निषेधाधिकार है। किन्तु राष्ट्रपति का यह निषेधाधिकार भी निरपेक्ष प्रकार का नहीं है। इसे भी 2/3 बहुमत द्वारा रद्द किया जा सकता है। किन्तु इसकी अपेक्षा ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की शक्तियाँ कहीं अधिक प्रभावशाली तथा बाध्यकारी है। वह सम्राट को परामर्श देकर लोक सभा का भग करा सकता है, अतएव यह मन्त्रिमण्डलीय अधिनायकत्व का मूल कारण माना जाता है। इस प्रकार की शक्ति अमेरिकी राष्ट्रपति को प्राप्त नहीं है। यदि राष्ट्रपति कांग्रेस पर दबाव डालने के लिये जनमत के विविध साधनों का प्रयोग कर सकता है तो प्रधानमन्त्री इससे बढ़कर ही इन साधनों के प्रयोग करने में समर्थ है। किसी भी विधेयक के प्रति प्रधानमन्त्री की उदासीनता वस्तुत राष्ट्रपति की निषेधाधिकार शक्ति से अधिक है। कांग्रेस में चाहे राष्ट्रपति के दल का बहुमत ही क्यों न हो किन्तु उसे उसका स्वामी नहीं कहा जा सकता। इसके विपरीत प्रधानमन्त्री लोक सदन का नेतृत्व करता है और सदन सामान्यत उस सबका अनुमोदन करता है, जो प्रधानमन्त्री चाहता है। प्रधानमन्त्री सदन की आत्मा है। हम यह कह सकते हैं कि राष्ट्रपति के पास सरक्षण शक्ति (Power of Patronage) है किन्तु प्रधानमन्त्री इस क्षेत्र में भी कुछ कम नहीं अपितु अधिक ही है। विधायिका स्थिति भी जितनी प्रधानमन्त्री की सुदृढ है उतनी अमेरिकी राष्ट्रपति की नहीं है। लास्की के शब्दों में, 'अमेरिका के राष्ट्रपति को ब्रिटिश प्रधानमन्त्री की विधायिका स्थिति से अवश्य ही जलन होगी।'[2] कार्टर रन तथा

---

1 For so long as his party commands a majority in the House of the Commons he can do what no President can ever do —Ramsay Muir

2 The President of U S A must envy the legislative position of a British Prime Minister

हूज ने कहा है कि इस अर्थ में 'प्रधानमन्त्री को राष्ट्रपति से ऊपर निर्णयात्मक लाभ है कि विधायिका सभा उसके नियन्त्रण मे है।"[1]

(ग) कार्यपालिका सम्बन्धी अधिकारों के दृष्टिकोण से (From the Point of View of Executive Powers)—यद्यपि हमारे मानस पर स्वाभाविक रूप से कार्यपालिका शक्तियों की दृष्टि से अमेरिकी राष्ट्रपति का प्रभुत्व प्रभावित हो सकता है किन्तु प्रधानमन्त्री भी इस दिशा मे कम नही है। राष्ट्रपति की शक्तियो का आधार है शक्तियो का पथक्करण और प्रधानमन्त्री की शक्तियो का आधार है शक्तियो का समन्वय। वदेशिक क्षेत्र मे राष्ट्रपति की अपेक्षा प्रधानमन्त्री अधिक शक्तिशाली है। वह अपनी नीति का पूर्ण अधिष्ठाता है। प्रधानमन्त्री स्वय का निर्णायक है। राष्ट्रपति की भाँति प्रधानमन्त्री को अपनी की हुई नियुक्तियो पर किसी के समर्थन की आवश्यकता नही होती। परन्तु राष्ट्रपति को सीनेट की स्वीकृति लेनी पडती है। प्रशासकीय पुनर्निर्माण मे प्रधानमन्त्री की शक्ति राष्ट्रपति से कही अधिक है। कांग्रेस की समितियाँ राष्ट्रपति के दैनिक प्रशासकीय कार्यों मे बाधाएँ उत्पन्न करती हैं किन्तु प्रधानमन्त्री के साथ यह सम्भव नही है। समस्त राजनीति प्रधानमन्त्री के चारो ओर घूमती है यद्यपि उसकी शक्तियो का आधार परम्परा है। अमेरिकी राष्ट्रपति वह विशालकाय घोडा है जो केवल कांग्रेस पर ही सवारी कर सकता है। इसके विपरीत प्रधानमन्त्री उस घोडे के समान है जो कद मे छोटा अवश्य है किन्तु उसके भ्रमण के लिए विस्तृत मैदान उपलब्ध है, अतएव कार्यपालिका की दृष्टि से भी प्रधानमन्त्री राष्ट्रपति से अधिक शक्तिशाली है।

(घ) वित्तीय शक्तियाँ (Financial Powers)—यदि हम इन दोनों की स्थिति का मूल्यांकन वित्तीय दृष्टि से भी करें तो हमे यह प्रतीत होगा कि राष्ट्रपति की अपेक्षा प्रधानमन्त्री की स्थिति अधिक सुदृढ है। अमेरिका मे बजट का निर्माण ब्यूरो ऑफ दी बजट (Bureau of the Budget) के द्वारा सम्पन्न होता है और इसी के निर्देशन द्वारा वह कांग्रेस के सम्मुख प्रस्तुत भी किया जाता है। अतएव राष्ट्रपति को यह विश्वास नही हो पाता कि उसके द्वारा प्रस्तुत बजट को बिना किसी काट छाँट के स्वीकार कर ही लिया जायगा। प्राय राष्ट्रपति द्वारा प्रस्तुत बजट प्रस्तावों मे कटौती होती है। इसके विपरीत इंगलैण्ड में प्रधानमन्त्री को ट्रेजरी के प्रथम लॉर्ड के रूप मे वेतन प्राप्त होता है। वित्त-विभाग द्वारा बजट का निर्माण होता है। लोक सभा प्राय कटौती नही करती। यदि वह ऐसा करती है तो उसे मन्त्रिमण्डल के प्रति अविश्वास समझा जाता है और समस्त मन्त्रिमण्डल को त्याग-पत्र देना पडता है। ऐसा कई बार हुआ भी है। बजट के स्वास्थ्य के ऊपर मन्त्रि-मण्डल का स्वास्थ्य अवलम्बित है। अत सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल एक होकर यह देखने की कोशिश करता है कि बजट उसी रूप मे पारित होना चाहिए जिस रूप मे कि वह रखा गया है। मन्त्रिमण्डल स्वेच्छा से उसमे सशोधन स्वीकार कर सकता है।

(ङ) न्यायिक नियन्त्रण के दृष्टिकोण से (From the Point of View of Judicial Control)—अमेरिका मे राष्ट्रपति के ऊपर प्रबल नियन्त्रण है। राष्ट्रपति

1 The decisive advantage which the Prime Minister has over the President is his control of the legislature —Rain & Hurz

द्वारा स्वीकृत विधेयकों को कई बार उच्चतम न्यायालय ने अवैध घोषित किया है। उदाहरणार्थ—राष्ट्रपति रूजवेल्ट के प्रस्ताव *New Deal* तथा कोरिया युद्ध के समय राष्ट्रपति ट्रूमेन द्वारा इस्पात के निजी कारखानों पर अधिकार करने की नीति का उच्चतम न्यायालय ने विरोध किया। किन्तु इंगलैण्ड में इस प्रकार का हस्तक्षेप एवं कटुतापूर्ण अनुभव सम्भव नहीं है। इस दिशा में भी प्रधानमंत्री का पलड़ा राष्ट्रपति की अपेक्षा अधिक वजनी है।

हम अमेरिकी राष्ट्रपति की ब्रिटिश सम्राट तथा प्रधानमन्त्री के साथ तुलना करने के पश्चात भी उनकी सही स्थिति का मूल्यांकन नहीं कर सकते। इस कठिनाई का मूल कारण है पद्धतियों का अन्तर। राष्ट्रपति का सम्बन्ध अध्यक्षात्मक पद्धति से है और प्रधानमन्त्री का संसदीय से। अतः दोनों ही पद्धति लोकतन्त्र से सम्बद्ध होते हुए भी एक दूसरे से पूर्णतः भिन्न हैं। इसलिए इनकी सही स्थिति के विषय में व्यापक पैमाने पर मतभेद है।

उपराष्ट्रपति
(Vice President)

संविधान निर्माण के समय बंजामिन फ्रैंकलिन (B Franklin) ने व्यंग में उपराष्ट्रपति पद की उपादेयता पर शंका करते हुए कहा था कि उपराष्ट्रपति केवल व्यय का महिमामय व्यक्ति (Superflous Highness) मात्र होगा। पर्याप्त वाद विवाद एवं विचार विमर्श के उपरान्त पद की अनावश्यकता का तर्क चल नहीं सका और इस पद को रखने का ही निश्चय किया गया। राष्ट्रपति द्वारा पद रिक्त कर देने अथवा दीर्घ अवकाश की स्थिति में उसके कर्तव्यों का निर्वाह करने का उत्तरदायित्व किसी न किसी पदाधिकारी पर डालना ही होगा और वह उपराष्ट्रपति से अच्छा अन्य कोई पदाधिकारी नहीं हो सकेगा। सम्भवतः यही कारण है कि चाहने पर भी इस पद को समाप्त नहीं किया जा सका है। वर्तमान काल में तो इस पद का महत्व उत्तरोत्तर बढ़ता जा रहा है। अब देश के प्रशासन तथा वहाँ की राजनीति में उपराष्ट्रपति का सक्रिय अनुदाय है। उपराष्ट्रपति का पद राष्ट्रपति पद के लिये प्रशिक्षण है। परन्तु इस उद्देश्य की पूर्ति सम्भव नहीं हो सकी है।

निर्वाचन एवं योग्यताएँ (Election & Qualifications)

सन 1804 के 12वें संशोधन से पूर्व उपराष्ट्रपति का निर्वाचन पृथक नहीं होता था। राष्ट्रपति के निर्वाचन में जिस उम्मीदवार को द्वितीय स्थान प्राप्त होता था उसे ही उपराष्ट्रपति निर्वाचित घोषित कर दिया जाता था, किन्तु एक बार 1800 में जैफरसन तथा बुर (Burr) को समान मत मिले और निर्णय प्रतिनिधि सदन को करना पड़ा। इसके पश्चात 1804 में एक संशोधन किया गया जिसके अनुसार उपराष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन की पृथक व्यवस्था की गई। अब राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति पद के लिये पृथक पृथक निर्वाचन होते हैं। निर्वाचक मण्डल के सदस्य दोनों पदों के लिए पृथक पृथक मतदान करते हैं। निर्वाचक मण्डल एक ही होता है। दोनों पदों के लिए योग्यताएं भी समान ही हैं। जिसे निर्वाचक मण्डल का बहुमत प्राप्त होता है वही उपराष्ट्रपति निर्वाचित कर लिया जाता है। उपराष्ट्रपति पद के लिये अधोंकित योग्यताएं निश्चित की गई हैं—

(i) संयुक्त राज्य अमेरिका का जन्मजात नागरिक होना चाहिए।
(ii) 35 वर्ष की आयु पूर्ण कर चुका हो।
(iii) वह 14 वर्ष तक अमेरिका का निवासी रहा हो।

उपराष्ट्रपति को प्रतिवर्ष 35 000 डालर वेतन उपलब्ध होता है जोकि आयकर से मुक्त नहीं है। किन्तु वेतन के अतिरिक्त उसे जो अन्य भत्ते मिलते हैं, उन पर आयकर नहीं देना पड़ता।

उपराष्ट्रपति के कार्य (Functions of the Vice President)

उपराष्ट्रपति के कार्य दो प्रकार के हैं—

(i) जब राष्ट्रपति का पद त्यागपत्र मृत्यु, निर्योग्यता अथवा महाभियोग के फलस्वरूप रिक्त हो जाय तो उस स्थिति में उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति का पद ग्रहण करता है। इस प्रकार से अब तक 9 उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति का पद ग्रहण कर चुके हैं। 1841 में राष्ट्रपति हैरीसन की मृत्यु के परिणामस्वरूप जॉन टेलर (Taylor) ने राष्ट्रपति पद को ग्रहण किया। उन्होंने कार्यवाहक के रूप में नहीं अपितु पूर्ण रूप में इस पद को ग्रहण करने की घोषणा की। तभी से यह परम्परा चली आ रही है कि उपराष्ट्रपति जब भी राष्ट्रपति बनता है तो वह शेष अवधि के लिये ही बनता है न कि अल्प अवधि के लिए ही।

(ii) उपराष्ट्रपति का एक महत्वपूर्ण कार्य सीनेट (कांग्रेस का वरिष्ठ सदन) की अध्यक्षता करना भी है यह कार्य बहुत कुछ सीमा तक वास्तविक की अपेक्षा औपचारिक ही है। उपराष्ट्रपति सीनेट का सदस्य नहीं होता वरन वह पदेन अध्यक्ष होता है। उसका कार्य सदन में अनुशासन बनाये रखना है। सदन में किसी विषय पर समान मत आने पर उसे निर्णायक मत के प्रयोग करने का भी अधिकार है। उसकी स्थिति प्रतिनिधि सदन के अध्यक्ष जैसी नहीं है। वह दल का नेतृत्व नहीं करता।

(iii) इन दोनों कार्यों के अतिरिक्त उपराष्ट्रपति की सेवाएँ सलाह लेने के लिए भी अर्जित की जा सकती हैं। सन 1912 में राष्ट्रपति कूलिज ने उपराष्ट्रपति को अपने मन्त्रिमण्डलों की बैठकों में आमन्त्रित करना प्रारम्भ किया था किन्तु यह प्रथा आगे नहीं चल सकी। राष्ट्रपति आइजनहावर ने उपराष्ट्रपति के महत्व में पर्याप्त वृद्धि की। उन्होंने उसे अन्य देशों में सद्भावना कार्य के लिये अपने प्रतिनिधि के रूप में भी भेजा। तात्कालिक उपराष्ट्रपति निक्सन ने कई देशों का भ्रमण करके तथा अमेरिकी दृष्टिकोण को समझाकर अन्तर्राष्ट्रीय सद्भाव उत्पन्न करने की चेष्टा की। वर्तमान राष्ट्रपति निक्सन (Nixon) ने भी 1970 में उपराष्ट्रपति एग्न्यू को एशिया के 11 देशों में भेजकर अमेरिका के प्रति सद्भाव उत्पन्न करने का प्रयत्न किया।

उपराष्ट्रपति पद की आलोचना एवं उपयोगिता (Criticism and Utility of the Office of Vice President)

वास्तविकता यह है कि उपराष्ट्रपति का पद एक उपेक्षित तथा राजनैतिक दृष्टि से बहुत ही कम महत्व का पद रहा है और यह अनुभव किया जाता रहा है कि राष्ट्रपति का वह सहयोगी बनकर ही कार्य करे तथा उसके द्वारा प्रशासकीय कार्य भी सम्पादित किये जायँ जिससे राष्ट्रपति का बोझ भी कुछ हल्का हो सके। इसके विपरीत कुछ आलोचकों का अभिमत यह है कि यह एक स्वयं में ही व्यर्थ पद

है। फरगूसन तथा मकहैनरी के कथनानुसार "अमेरिका के इतिहास म उपराष्ट्रपति भूले बिसरे व्यक्ति ही होते हैं। यह पद बडे महत्व का है फिर भी यह एक निम्नतर मजाक के अतिरिक्त और कुछ नही है।[1]

लास्की के अनुसार—' उपराष्ट्रपति अमेरिकी राजनीतिक आकाश का डूबता हुआ तारा है।'[2]

उपराष्ट्रपति पद के लिए राजनैतिक दलो के राष्ट्रीय सम्मेलन भी ध्यान नही देते। प्राय वे एसे व्यक्तियो को ही इस पद के लिए चुनते हैं जो राष्ट्रपति के निर्वाचन मे सहयोग दे सकें। अधिकतर उपराष्ट्रपति को ऐस क्षत्र से लिया जाता है जहाँ पर राष्ट्रपति को कम मत मिलने की सम्भावना होती है। उपराष्ट्रपति सीनेट के पदेन अध्यक्ष के रूप मे भी कोई महत्वपूण भूमिका नही निभाता। उपराष्ट्रपति पद के लिए किसी योग्य व्यक्तिय को नही रखा जाता।

किन्तु इससे हमे यह अनुमान नही लगा लेना चाहिए कि उपराष्ट्रपति पद का कोई महत्व ही नही है। उपराष्ट्रपतियो को 16 बार राष्ट्रपति पद प्राप्त हुआ है और वे इस पद पर आने के पश्चात पुन भी राष्ट्रपति निर्वाचित हुए हैं। ट्रूमैन, जानसन तथा टेलर आदि भी इसी प्रकार राष्ट्रपति निर्वाचित हुए। रूजवेल्ट भी इसी प्रकार राष्ट्रपति निर्वाचित हुए थे और विशिष्ट ख्याति भी प्राप्त की थी। राष्ट्रपति कैनेडी के मरने के उपरा त यह समस्या उत्पन्न हुई थी कि उपराष्ट्रपति का पद बहुत समय तक रिक्त ही रहेगा। अत इस स्थिति के परिणामस्वरूप ही 25वा सशोधन पारित किया गया, जिसके अनुसार उपराष्ट्रपति का पद रिक्त होने की स्थिति मे राष्ट्रपति द्वारा उपराष्ट्रपति मनोनीत किया जाता है जिसका अनुमोदन कांग्रेस के दोनो सदनो द्वारा होना आवश्यक है। अत इस प्रावधान से अब उपराष्ट्रपति का पद रिक्त रहने की सम्भावना नही है।

राष्ट्रपति का मन्त्रिमण्डल
(Cabinet of the President)

अमेरिका मे मन्त्रिमण्डल का आधार निरूढियाँ हैं, सविधान नही, क्योकि सविधान में तो केवल यही सकेत दिया गया है कि राष्ट्रपति समय समय पर प्रशासकीय विभाग के अधिकारियो से लिखित रूप मे सम्मति माँग सकता है। सविधान द्वारा मन्त्रिमण्डल का कोई स्वरूप निश्चित नही किया गया है। सन् 1793 मे प्रथम बार मन्त्रिमण्डल शब्द का प्रयोग किया गया था। राष्ट्रपति वाशिंगटन के द्वारा सीनेट से परामश करने का प्रयोग सफल नही हुआ। रडफोर्ड के मतानुसार—सन् 1907 से मन्त्रिमण्डल एक सस्था के रूप मे अमेरिकी प्रशासकीय व्यवस्था का महत्वपूण अग बन गया है। राष्ट्रपति जक्सन ने प्रारम्भ में तो विभागीय अधिकारियो से परामश किया कि तु बाद मे उसकी बैठक ही बुलाना ब द कर दिया। राष्ट्रपति हार्डिंग (Harding) विभागीय अधिकारियो के अतिरिक्त अपने मित्रो तथा सहयोगियो

---

1 Vice Presidents are the forgotten men in American History The office is one of Importance and yet it is the butt of endless jokes
—Ferguson & Mac Henry

2 The Vice President has been little more than a faint wraith on the American political Bosc nan
—Lasky

से भी परामर्श करते थे। फ्रैंकलिन रूजवेल्ट ने तो विभिन्न अभिकरणों के अध्यक्षों को गठित करके एक 'सर्वोपरि मन्त्रिमण्डल' की स्थापना की थी। वास्तविकता यह है कि इसका स्वरूप सर्वदा ही राष्ट्रपति की इच्छा के साथ-साथ परिवर्तित होता रहा है। राष्ट्रपति लिंकन (Lincoln) ने सात सदस्यों के विरोध करने पर कहा था कि हाँ का एक मत सात के विरुद्ध भी विजयी है। इससे अमेरिकी प्रशासकीय व्यवस्था में मन्त्रिमण्डल की स्थिति का स्पष्ट आभास मिलता है।

मन्त्रिमण्डल की रचना (Formulation of the Cabinet)—संविधान के अनुसार प्रशासकीय विभागों के अध्यक्षों की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा सीनेट के परामर्श से की जाती है। परन्तु वास्तव में नियुक्तियों के सम्बन्ध में सर्वोपरि इच्छा राष्ट्रपति की ही होती है। यहाँ पर यह आवश्यक नहीं है कि ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की भाँति मन्त्रिमण्डल के सदस्य एक ही राजनैतिक दल के समान दृष्टिकोण वाले हों। मन्त्रिमण्डल का निर्माण करते समय राष्ट्रपति कुछ बातों का ध्यान रखता है। सर्वप्रथम वह उन व्यक्तियों को अपने मन्त्रिमण्डल में सम्मिलित करता है जो उसके बहुत ही निकट होते हैं, तथा जिन्होंने उसे राष्ट्रपति पद दिलवाने में सहयोग दिया है। मन्त्रिमण्डल का गठन करते समय दूसरी इस बात को भी दृष्टिगत रखा जाता है कि मन्त्रिमण्डल में प्रदेशों तथा भाषाओं का प्रतिनिधित्व सुलभ हो सके। न्यूयार्क, पैंसीसिली, केनिया तथा मैसाचुसेट्स आदि कुछ ऐसे बड़े राज्य हैं जिनको सदैव से ही प्रतिनिधित्व दिया जाता है। कभी कभी देश के विभिन्न धर्मों का भी ध्यान रखना पड़ता है। राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल का गठन करते समय व्यक्तियों की योग्यता तथा कांग्रेस पर उनके प्रभाव का भी ध्यान रखता है। देश के अन्तर्गत वर्तमान आर्थिक हितों का भी ध्यान रखना पड़ता है वास्तव में राष्ट्रपति अपने मन्त्रिमण्डल के गठन में पूर्णत स्वतन्त्र ही रहता है। क्योंकि प्राय सीनेट उसके मार्ग में बाधक नहीं होती। राष्ट्रपति कूलिज (Coolidge) के द्वारा एटार्नीजनरल के पद पर वारेन की नियुक्ति को सीनेट ने अस्वीकार कर दिया था। जोकि एक अपवाद ही है। वर्तमान मन्त्रिमण्डल में निम्नलिखित पद हैं—

(1) राज्य तथा विदेश सचिव (1789 में पद स्थापित किया गया)
(2) कोष सचिव (1789)
(3) प्रतिरक्षा सचिव (1947)
(4) अटॉर्नी जनरल (1870)
(5) पोस्ट मास्टर जनरल (1792)
(6) गृह सचिव (1889)
(7) कृषि सचिव (1889)
(8) व्यापार सचिव (1903)
(9) श्रम सचिव (1913)
(10) स्वास्थ्य शिक्षा एवं कल्याण सचिव (1953)
(11) भवन तथा शहरी विकास सचिव (1966)
(12) यातायात सचिव तथा उपराष्ट्रपति इसके सदस्य हैं।

मन्त्रिमण्डल के प्रत्येक सदस्य को 35,000 डालर वार्षिक वेतन मिलता है।

राष्ट्रपति को यह अधिकार है कि वह अपने मंत्रिमण्डल के किसी भी सदस्य को उसके पद से पृथक कर दे। मन्त्रिमण्डल की बैठकें प्रति सप्ताह शुक्रवार को होती हैं। बैठकों में पर्याप्त औपचारिकता का व्यवहार किया जाता है। बैठकों की कार्यवाही को काफी गुप्त रखा जाता है। इसके निर्णय की प्रक्रिया निश्चित नहीं होती, क्योंकि अंतत राष्ट्रपति की इच्छा ही सर्वोपरि होती है। अमेरिकी मन्त्रिमण्डल द्वारा दो प्रकार के कार्यों का सम्पादन किया जाता है—

(i) प्रशासन विषयक—सचिव राष्ट्रपति के निर्देश एव सरक्षण मे अपने कार्यों का सम्पादन करते हैं। अपने विभाग के सम्बन्ध मे प्रत्येक सचिव को पर्याप्त स्वतन्त्रता रहती है। राष्ट्रपति एक समन्वयकर्ता का काय करता है। सचिव ही विभागीय आदेशों को प्रसारित करता है तथा अपने विभाग पर पूर्ण नियन्त्रण रखता है। निम्नस्तर के अधिकारियों की नियुक्ति भी व्यवहार मे सचिव द्वारा ही की जाती है।

(ii) वस्तुत मन्त्रिमण्डल का प्रमुख काय मन्त्रणा देना है। अमेरिका मे मन्त्रिमण्डल के विकास का सम्भवत यही कारण था। राष्ट्रपति ही इस बात का निर्णय करता है कि किस विषय पर मन्त्रणा होगी एव उसका क्षेत्र तथा स्वरूप क्या होगा। विचार-विमर्श के विषय भी राष्ट्रपति ही निर्धारित करता है। राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल की बैठक से पहले स्वय ही निर्णय कर सकता है और केवल औपचारिकता का निर्वाह करने हेतु उसकी सूचना मन्त्रिमण्डल को देता है। मन्त्रिमण्डल के परामर्श को स्वीकार अथवा अस्वीकार करना भी राष्ट्रपति के ऊपर ही निर्भर है। राष्ट्रपति विभागीय अध्यक्षों के अतिरिक्त अन्य प्रशासकीय अधिकारियों से भी परामर्श कर सकता है। मन्त्रणा का प्रमुख लक्ष्य प्रशासकीय तन्त्र का नियन्त्रण मात्र ही होता है।

राष्ट्रपति तथा मन्त्रिमण्डल (President & the Cabinet)

राष्ट्रपति की स्थिति ब्रिटिश प्रधानमन्त्री जैसी नहीं है क्योंकि वह मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के मध्य प्रथम मात्र ही नहीं है अपितु राष्ट्रपति अपने मन्त्रिमण्डल का निर्माता, अधिष्ठाता अर्थात सभी कुछ है। वह जब चाहे मन्त्रिमण्डल को भग कर सकता है। किसी भी सदस्य को निष्कासित कर सकता है। किसी भी नये पद को उत्पन्न कर सकता है और प्रचलित को समाप्त कर सकता है। इस सम्बन्ध मे कोई भी उससे प्रश्न नहीं कर सकता। वह मन्त्रिमण्डल के परामर्श को मानने के लिए विवश नहीं है। वह पूर्ण रूप मे स्वामी है। ब्रोगन के शब्दों मे, 'राष्ट्रपति अपने विभागों के प्रधानों का शासक होता है।"[1]

पुन ब्रोगन के ही शब्दों मे "अमेरिका मे मन्त्रिमण्डल वैसा ही होता है जैसा कि राष्ट्रपति उसे बनाना चाहता है। यह उसका औजार है। उसकी छोटी सी इच्छा उसे बना तथा बिगाड सकती है।'[2] वस्तुत मन्त्रिमण्डल के सदस्य राष्ट्रपति के अनुचर हैं। मन्त्रिमण्डल को राष्ट्रपति के परिवार की सज्ञा (President Family) दी गई है। मन्त्रिमण्डल की निम्नतम स्थिति के कारण ही उसे पाकशाला मन्त्रिमण्डल

1 The President is the ruler of the heads of his departments —Brogan
2 The cabinet is only what the President wants it to be It is his tool and for its members a breath unmakes them as a breath has made —Brogan

(Kitchen Cabinet) कहा जाता है। इसके सदस्य अपने पदो पर राष्ट्रपति की प्रसन्नता की अवधि तक ही बने रह सकते हैं। किन्तु इसका यह अर्थ भी नहीं है कि अमेरिकी शासन प्रणाली में मन्त्रिमण्डल का कोई महत्व ही नहीं है। यथार्थ में राष्ट्रपति बहुत कुछ अपने सचिवों के परामर्श पर ही कार्य करता है। सन् 1971 के भारत पाक संघर्ष के उपरान्त जैक हैण्डरसन के द्वारा अमेरिका में कई प्रकार के विचित्र रहस्यों का उद्घाटन किया गया था जिनके अनुसार पाकिस्तान को नैतिक एवं शस्त्रीय सहयोग एवं गुप्त आश्वासन देने में विदेश सचिव रोजर्स तथा किसिंगर की भूमिका महत्वपूर्ण है। वियतनाम-युद्ध में भी अमरिकी नीति निर्धारण में मन्त्रिमण्डल की विशेष भूमिका रही थी ऐसे विवादास्पद स्थल बहुत ही कम होते हैं जबकि राष्ट्रपति को मन्त्रिमण्डल के सदस्यों द्वारा प्रदत्त परामर्श की उपेक्षा करने की आवश्यकता पड़ती है। किन्तु फिर भी उनके अनिश्चित एवं अस्थायी अस्तित्व के कारण ही उन्हें राष्ट्रपति के हाथों की कठपुतली मात्र ही कहा जाता है।

कांग्रेस तथा मन्त्रिमण्डल (Congress & the Cabinet)

प्रत्यक्ष रूप से तो कांग्रेस तथा मन्त्रिमण्डल में शक्तियों के पृथक्करण के कारण कोई सम्बन्ध नहीं है। मन्त्रिमण्डल के सदस्य ब्रिटिश राजनैतिक व्यवस्था की भाँति विधान मण्डल के सदस्य नहीं होते और न ही वे किसी भी सदन की कार्यवाही में भाग लेते हैं। विधान-मण्डल का उनके ऊपर कोई सक्रिय नियन्त्रण भी नहीं होता है। उसके अविश्वास प्रस्ताव का भी उनके ऊपर कोई प्रभाव नहीं होता। यह मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को अपने कार्यों के बारे में स्पष्टीकरण देने के लिए बाध्य नहीं कर सकती। यदि अप्रत्यक्ष रूप से रखे गये उनके प्रस्ताव अस्वीकार भी हो जाते हैं तो भी वे अप्रभावित ही रहते हैं। किन्तु फिर भी इन दोनों में कुछ न कुछ सम्बन्ध अवश्य है और मन्त्रिमण्डल पूर्ण रूप से कांग्रेस के अंकुश से मुक्त नहीं है।

(क) मन्त्रिमण्डल के सदस्यों की नियुक्ति पर सीनेट की स्वीकृति होनी आवश्यक होती है यद्यपि यह औपचारिकता मात्र ही है।

(ख) विधान मण्डल विभागीय अध्यक्षों के कार्य क्षेत्र में परिवर्तन कर सकता है।

(ग) विभागों के सम्बन्ध में कांग्रेस निरीक्षण समितियों का भी गठन कर सकती है।

(घ) मन्त्रिमण्डल के सदस्य अप्रत्यक्ष रूप से विधेयकों को प्रभावित करते हैं तथा सीनेट के बहुत ही निकट सम्पर्क में रहते हैं।

(च) कांग्रेस महाभियोग की पद्धति द्वारा मन्त्रिमण्डल के सदस्यों को उनके पद से पृथक भी कर सकती है।

मन्त्रिमण्डल की स्थिति का मूल्यांकन (Evaluation of the Position of the Cabinet)—वस्तुतः अमेरिका में मन्त्रिमण्डल की स्थिति अधिक शक्तिशाली नहीं है। उसके सदस्यों में सामूहिक उत्तरदायित्व का अभाव रहता है। सदस्यों में सामूहिक उत्तरदायित्व के अभाव में दृष्टिकोण तथा लक्ष्य की एकता का विकास सुलभ नहीं हो सकता है। समस्त कार्यपालिका शक्ति राष्ट्रपति में निहित है। राष्ट्रपति कार्यों का ही वितरण करता है किन्तु उत्तरदायित्वों का वितरण नहीं करता अतः उत्तरदायित्व

के अभाव मे मनोवैज्ञानिक दृष्टि से भी उत्साह का क्षय हो जाता है। सदस्यो मे उत्तरदायित्व के इस अभाव एव आत्मनिर्भरता तथा स्वावलम्बन आदि नैतिक गुणो का विकास नही हो पाता। सदस्यो के पास कार्य विषयक स्वायत्तता तथा निर्णयात्मक स्वतन्त्रता भी नही रह पाती है अत परामर्श का भी विशेष महत्व नहीं रहता। सदस्यो मे किसी भी विषय के सम्बन्ध मे गहराई के साथ सोचने का उत्साह नही रहता। कभी कभी तो यहा तक देखा गया है कि सदस्य कांग्रेस के प्रभावशाली व्यक्तियो का प्रसन्न रखने की बात कह डालते है, चाहे उसके परिणामस्वरूप राष्ट्रपति कुपित ही क्यो न हो जाय। अमेरिका की मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था में एक खलने वाली बात यह भी है कि कांग्रेस तथा कार्यकारिणी की नीतियो मे सामजस्य उत्पन्न करना कठिन हो जाता है। स्वस्थ व्यवस्थापन कार्यकारिणी के सहयोग पर ही अवलम्बित है जोकि शक्ति पृथक्करण के कारण सुलभ नही हो पाता। दोनो मे ऐक्य उत्पन्न नही हो पाता। सम्भवत इसी अभाव के कारण हमे प्राय राष्ट्रपति तथा कांग्रेस की नीतियो मे व्यापक अन्तर का अनुभव होता है।

अमेरिकी मन्त्रिमण्डल तथा ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की तुलना
(American & British Cabinet Compared)

लास्की के शब्दो मे "अमेरिकी मन्त्रिमण्डल की कल्पना उस नमूने से कोई मेल नही खाती जिसे हम पुराने समय से योरोप की प्रतिनिधि सरकारो मे देखने के अभ्यस्त हैं।" इसके अतिरिक्त दोनो ही देशो मे मन्त्रिमण्डल का अभ्युदय परम्परा एव प्रथाओ पर ही अवलम्बित है, अन्य कोई साम्य उनमे दृष्टिगत नही होता। दोनो देशो का सवैधानिक आधार मूल रूप मे ही पृथक पृथक है, अमेरिकी सविधान का आधार शक्तियो का पृथक्करण तथा अध्यक्षात्मक शासन व्यवस्था है, जबकि इगलण्ड का आधार शक्तियो का सामजस्य तथा ससदीय प्रणाली है। इसके अतिरिक्त भी दोनो देशो की मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्थाओ मे भी कई दृष्टियो से भिन्नता है, जिनमे से कुछ निम्नलिखित हैं

(1) राजनैतिक सजातीयता (Political Oneness)—हमे ब्रिटिश ससद में जो राजनैतिक सजातीयता उपलब्ध होती है वह अमेरिकी मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था मे परिलक्षित नही होती। इगलण्ड मे मन्त्रिमण्डल के सदस्य प्राय एक ही राजनैतिक दल के होते हैं, वे एक साथ मिलकर कार्य करते हैं एक सदस्य का पतन भी समस्त मन्त्रिमण्डल के लिए गम्भीर सकट उत्पन्न कर सकता है। वे एक-साथ ही मरते तथा जीते हैं। उनमे एक टीम की भावना होती है। उनके निर्णय भी सामूहिक रूप से ही होते हैं। जिनका दृष्टिकोण समान होता है तथा विचारो मे भी एकता होती [redacted] जिनमे दलीय हित को सर्वोपरि स्थान प्राप्त होता है। किन्तु यह सब कुछ अमेरिकी मन्त्रिमण्डल मे नही होता। उसके सदस्य एक साथ मिलकर कार्य नही करते। उनमे विचार तथा दृष्टिकोण मे एकरूपता नही होती। अत निर्णयो का स्वरूप भी सामूहिक नही होता।

(2) मन्त्रिमण्डल की स्थिति (Status of the Cabinet)—इस दृष्टि से भी दोनो देशों (ब्रिटेन तथा अमेरिका) मे पर्याप्त अन्तर है। इगलैण्ड मे प्रधानमन्त्री मन्त्रिमण्डल के सदस्यो मे प्रथम है जबकि अमेरिका का राष्ट्रपति ...

का स्वामी है। मन्त्रिमण्डल के निर्णय प्रधानमन्त्री को मानना अनिवार्य है, किन्तु अमेरिकी राष्ट्रपति मन्त्रिमण्डल के निर्णयों को स्वीकार करने के लिए बाध्य नहीं है। अमेरिकी मन्त्रिमण्डल की स्थिति एक सलाहकार मात्र की है जिसकी सलाह मानना भी राष्ट्रपति के लिए अनिवार्य नहीं है। इसके विपरीत इंगलैण्ड में मन्त्रिमण्डल ही वास्तविक कार्यपालिका है।

(3) मन्त्रियों की नियुक्ति (Appointments of Ministers)—प्रायः इंगलैण्ड में मन्त्रिमण्डल में वही व्यक्ति सम्मिलित किए जाते हैं जो दल के महत्वपूर्ण नेता होते हैं और जिन्होंने अपने कृत्यों एवं विचारों से विधानमण्डल को प्रभावित किया हुआ होता है। वे जनता में भी प्रतिष्ठित ख्यातिलब्ध व्यक्ति होते हैं। किन्तु अमेरिका में विविध हितों को सन्तुष्ट करने की दृष्टि से कभी-कभी ऐसे व्यक्तियों को भी सम्मिलित करना पड़ता है जो निष्क्रिय होते हैं तथा जिनकी कोई लोकप्रियता भी नहीं होती। यहाँ पर तो लोग मन्त्रिमण्डल की अपेक्षा सीनेट का सदस्य बनना पसन्द करते हैं। ख्याति एवं प्रतिभा की दृष्टि से भी अमेरिकी मन्त्रिमण्डल ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल की भाँति स्वस्थ मंच नहीं है।

(4) मन्त्रियों की अवधि (Tenure of Ministers)—ब्रिटेन में मन्त्रिमण्डल के किसी सदस्य का निष्कासन एक असाधारण घटना ही कही जायगी। मन्त्री के त्यागपत्र से राजनैतिक क्षेत्रों में कौतूहलता एवं असमंजसता की स्थिति उत्पन्न हो जाती है और कभी-कभी स्वयं मन्त्रिमण्डल के लिए भी संकट उत्पन्न होने का भय रहता है। मन्त्री का निष्कासन सरल कार्य नहीं है। वास्तव में मन्त्री प्रधानमन्त्री की प्रसन्नतावधि में ही अपने पद पर आरूढ़ रहते हैं। अमेरिका में मन्त्रिमण्डल के सचिवों के निष्कासन को इतना महत्व नहीं दिया जाता। वहाँ राष्ट्रपति एक इशारे से ही उन्हें अलग कर सकता है जिसकी कोई राजनैतिक प्रतिक्रिया भी नहीं होती।

(5) सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility)—इंगलैण्ड में मन्त्रिमण्डल संसद के प्रति सामूहिक एवं व्यक्तिगत दोनों ही रूपों में उत्तरदायी है। किसी भी मन्त्री के विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव समस्त मन्त्रिमण्डल के प्रति अविश्वास प्रस्ताव समझा जायगा। मन्त्रिमण्डल को त्यागपत्र देने के लिए विवश किया जा सकता है। प्रधानमन्त्री ही अन्त में मन्त्रिमण्डल की रक्षा के लिए आता है। प्रधानमन्त्री का त्यागपत्र सम्पूर्ण मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र होता है। किन्तु अमेरिका में शक्ति-पृथक्करण के कारण यह सब कुछ सम्भव नहीं है। वहाँ मन्त्रिमण्डल सामूहिक रूप में न कार्य करता है और न विधानमण्डल के प्रति उत्तरदायी ही होता है।

Select References

D W Brogan *The American Political System* Chapter II
Hayman *The American President*
Laski H J *The American Presidency*
Ogg & Ray *Essentials of American Govt*
Munro *The American Presidency*
Wilson W *The President of U S A*
Corwin *President s Office & Powers*
Ferguson & Mc Henry *The American System of Govt*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 (अमेरिका के राष्ट्रपति के निर्वाचन की प्रक्रिया का वर्णन करें। व्यवहार मे यह कहाँ तक प्रत्यक्ष निर्वाचन हो गया है ?)

Explain the process of Presidential election in the U S A How far it has become direct election in practice ?

2 (संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के अधिकारों तथा कृत्यों का वर्णन करें।) Summarise the powers and functions of the President of the U S A

3 ("अमेरिका का राष्ट्रपति नियन्त्रित शक्तियों और विशाल प्रभावों वाला निर्वाचित कार्यपालक है।" इस कथन की विवेचना करें।)

'The American President is a plebiscitary executive with limited powers but large potentialities Discuss

4 (उन विविध साधनो का वर्णन करें जिनके द्वारा अमेरिका का राष्ट्रपति विधि-निर्माण में प्रभाव डाल सकता है।)

Analyse and comment on the various ways in which the American President can influence legislation

5 (अमेरिका के राष्ट्रपति और कांग्रेस के बीच संवैधानिक एव राजनीतिक सम्बन्ध का वर्णन करें।)

Discuss the constitutional and political relations between the president and the congress in the U S A

6 ("संयुक्त राज्य का राष्ट्रपति एक सम्राट से अधिक या कम है साथ ही एक प्रधान मन्त्री से भी अधिक या कम है। उसके पद का जितना ही अध्ययन किया जाय उतनी विचित्रताएँ दिखाई पड़ती हैं।" समझाइये।)

"The President of the U S A is both more or less than a king he is also both more or less than a Prime Minister the more carefully his office is studies the more does its unique character appear" Elucidate —Laski

7 (अमेरिका के राष्ट्रपति की शक्तियो तथा स्थिति की तुलना इगलैण्ड के प्रधान मन्त्री और फ्रास के राष्ट्रपति से कीजिए।)

Compare and contrast the powers and positions of the President of the U S A with those of Prime Minister of England and President of France (P U 1952 A 55 S, 56 A B U '57 A All U '55 Vikram U)

8 (संयुक्त राज्य अमेरिका के राष्ट्रपति के पद मे सम्राट और प्रधान मन्त्री के पद सम्रहित हैं। इस कथन की विवेचना करें।)

The U S A President combines his person of the office of king and Prime Minister Discuss

9 (इस कथन की व्याख्या कीजिए कि "अमेरिकी राष्ट्रपति स्वय प्रधान मन्त्री है।)"

The American President is his own Prime Minister Discuss

10 (अमेरिकी मन्त्रिमण्डल के गठन, अधिकारो तथा कार्यों का वर्णन करें।)

Discuss the composition powers and functions of the American Cabinet

11 (संयुक्त राज्य अमेरिका और भारत के राष्ट्रपति की निर्वाचन प्रक्रिया का तुलनात्मक विवेचन करें।)
Compare the procedure of the president election in the U S A with that in the Indian union

12 (अमरिकी मंत्रिमण्डल और सोवियत रूस के मंत्रपरिषद की तुलनात्मक विवेचना कीजिए।)
Compare and contrast the Cabinet in the United States of America with the Council of Ministers in the U S S R

13 (संयुक्त राज्य अमेरिका का राष्ट्रपति इतनी शक्ति का प्रयोग करता है जितनी किसी भी प्रजातन्त्र में कोई नहीं करता। मुनरो के इस कथन को स्पष्ट करते हुए उसकी विवेचना कीजिए।)
The President of the U S A exercises "the largest amount of authority ever wielded by any man in democracy (Munro, W B) Explain and elucidate

14 (सर हेनरी मेन का कथन था कि अमेरिका का राष्ट्रपति "शासन करता है, लेकिन राज्य नहीं करता है।' क्या आप इस दृष्टिकोण से सहमत हैं? कारण दीजिए।)
Sir Henry Maine asserted that the President of the U S A "governs but does not reign Do you agree with this view Give reasons

3

राष्ट्रीय व्यवस्थापिका–सीनेट

[National Legislature Senate]

"We pour Legislation into the senatorial saucer to cool it"
—George Washington

"The Senate of U S A is now the most powerful chamber in the world"
—Lindsay Rogers

अमेरिका मे सम्पूर्ण राष्ट्र की विधायी शक्ति का एकमात्र आगार (Chamber) काग्रेस है । इसका निर्माण दो सदनो के द्वारा होता है—सीनेट तथा प्रतिनिधि सदन । इस व्यवस्था को द्विसदनात्मक प्रणाली कहा जाता है । ब्रिटिश ससद के आदश एव अनुभव से प्रेरित होकर सविधान निर्माताओ ने छोटे छोटे राज्यो के सरक्षण एव समानाधिकार के प्रश्न को महत्व प्रदान करते हुए द्विसदनात्मक व्यवस्था को श्रेयष्कर समझा । इसके साथ ही प्रतिनिधि सदन को जनसख्या के अनुपात का प्रतिनिधि रूप प्रदान किया गया । द्विसदनात्मक व्यवस्था से ही विभिन्न क्षेत्रो मे स तुलन स्थापित करना सम्भव हो सका । इसके अतिरिक्त धनिक वग के आर्थिक हितो के सरक्षण के लिये भी सीनेट का विकास हुआ । प्रतिनिधि सदन मे उत्तरपथियो तथा सीनेट से दक्षिणपन्थियों की भावनाओ की स तुष्टि हुई । वैसे भी द्विसदनात्मक व्यवस्था सघात्मक व्यवस्था के अनुकूल ही है । अत सीनेट का परिनिर्माण उच्च वग के हितो की रक्षा हेतु एक राजनतिक पासा था ।

इस स दभ मे हमे यह भी स्मरण रखना चाहिए कि काग्रेस ब्रिटिश ससद की भाँति प्रभुसत्ता सम्पन्न नही है । काग्रेस की शक्तियो पर सविधान द्वारा परिसीमन लगाया गया है । यह सघीय विषयो तक ही सीमित रहती है । इस सत्य को स्वीकार करने मे किसी को भी सकोच नही हो सकता कि काग्रेस ब्रिटिश ससद की अपेक्षा एक दुबल सस्था है । राष्ट्रपति द्वारा निषेधाधिकार का प्रयोग करने की स्थिति मे काग्रेस 2/3 बहुमत को जुटाकर ही विजय प्राप्त करने की आशा कर सकती है । वतमान युग कायपालिका के पक्ष मे है जिसके फलस्वरूप ही नौकरशाही एव स यवादी प्रवृत्ति क विकास के साथ ही काग्रेस की शक्तियो का ह्रास हुआ है ।

सीनेट का सगठन
(Organization of Senate)

सीनेट के सदस्यो की सख्या आरम्भ मे 26 थी जबकि अमेरिकी सघ मे केवल 13 राज्य थे । प्रत्यक राज्य को दो प्रतिनिधि प्रेषित करने का अधिकार दिया गया था । इस समय इसके सदस्यो की सख्या 100 है क्योकि अमेरिकी सघ मे इस

समय 50 राज्य हो गये हैं। चाहे कोई राज्य नेवदा जैसी छोटी जनसख्या वाला है और चाहे वह न्यूयार्क जैसी बडी जनसख्या वाला है, प्रत्येक को ही प्रतिनिधित्व की समानता प्रदान की गई है। यद्यपि यह पद्धति अजनतन्त्रीय ही है परन्तु अमेरिकी सविधान के अनुच्छेद 5 मे ऐसी ही व्यवस्था है।

कार्यकाल—सीनेट भारतीय राज्य सभा की भाँति एक स्थायी सदन है जिसके 1/3 सदस्य प्रत्येक दो वर्ष के पश्चात अवकाश ग्रहण करते हैं। एक सदस्य लगभग 6 वर्ष तक रहता है।

योग्यताएँ (Qualifications)—सीनेट की सदस्यता के लिये निम्नलिखित अर्हताएँ रखी गई हैं—

1 उम्मीदवार की आयु कम से कम 30 वर्ष होनी चाहिए।

2 वह कम से कम 9 वर्ष तक अमेरिका का नागरिक रहा हो।

3 जिस राज्य से वह उम्मीदवार है, वहाँ का वह नागरिक होना चाहिए।

उक्त अर्हताओ के अतिरिक्त भी व्यावहारिक दृष्टि से उसमे कुछ और गुणो का होना भी आवश्यक है। जैसे कि वह अमेरिका का जन्मजात नागरिक हो तथा महत्वपूर्ण सार्वजनिक पदों पर रह चुका हो। उसे जीवन का पर्याप्त अनुभव हो। बहुधा धनी तथा गणमान्य व्यक्ति ही इसके सदस्य हो पाते हैं।

निर्वाचन (Election)—सन् 1913 से पूर्व सीनेट के सदस्यो का निर्वाचन अप्रत्यक्ष रूप से होता था। उसके सदस्य राज्यो के विधान-मण्डलो द्वारा निर्वाचित होते थे। अप्रत्यक्ष निर्वाचन की पद्धति के कारण सीनेट भ्रष्टाचार का आगार बन गया था। 27वें सशोधन के द्वारा सीनेट के निर्वाचन को भी प्रत्यक्ष रूप दिया गया जिसके फलस्वरूप प्रतिनिधियो का निर्वाचन आम मतदाताओ के द्वारा होने लगा। जब कभी भी सीनेट मे किसी राज्य से सीनेटर का कोई पद रिक्त होता है तो उस स्थान के लिए निर्वाचन की व्यवस्था होने के समय तक अस्थायी नियुक्ति उस राज्य के राज्यपाल द्वारा कर दी जाती है।

वेतन तथा उन्मुक्तियाँ (Salary & Immunities)—सन् 1955 से सीनेट के सदस्य को भी प्रतिनिधि सदन की भाति ही 22,500 डालर प्रत्येक वर्ष प्राप्त होते हैं। सीनेट के अध्यक्ष को 30,000 डालर वार्षिक वेतन मिलता है। आकस्मिक व्यय की भी व्यवस्था की गई है। सदस्यो को यातायात तथा डाक एव तार की विविध सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं। यात्रा भत्ता 20 सेंट प्रति मील के हिसाब से मिलता है। प्रत्येक सदस्य को अपना एक निजी लिपिक रखने की भी सुविधा दी जाती है, जिसका वेतन राजकीय कोष से उपलब्ध होता है। सदस्यो को अधिवेशन काल मे उसमे भाग लेने हेतु आते तथा जाते समय बन्दी नही बनाया जा सकता, किन्तु देशद्रोहिता तथा शान्ति भग करने के अपराधों के लिये उन्हें बन्दी भी बनाया जा सकता है। सदन मे सीनेटर द्वारा दिए वक्तव्य के आधार पर उन्हें बन्दी नही बनाया जा सकता। परन्तु इन उन्मुक्तियो का दुर्व्यवहार करने पर उन्हे सदन से अनुशासनात्मक कार्यवाही के फलस्वरूप निलम्बित किया जा सकता है।

पदाधिकारी (Officers of the senate)—अमेरिका का उपराष्ट्रपति सीनेट का पदेन (Ex officio) अध्यक्ष होता है। इसके अतिरिक्त सीनेट को एक अस्थायी

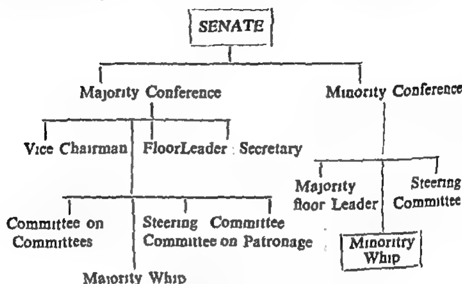
अध्यक्ष का भी निर्वाचन करना पडता है। जिस समय उपराष्ट्रपति राष्ट्रपति का स्थान ग्रहण करना है उस समय वह उपराष्ट्रपति का स्थान ग्रहण करता है। अध्यक्ष को सदन के वाद विवाद म भाग लेने तथा मतदान करने का अधिकार नहीं है। अध्यक्ष सदन म समान मत आने पर अपने निर्णायक मत (Casting Vote) का प्रयोग कर सकता है, सदन मे पूणत अनुशासन बनाये रखने का एकमात्र उत्तरदायित्व अध्यक्ष का ही है। अध्यक्ष के अतिरिक्त सदन म दल के सचेतक (Party Whips), सार्जेंट एट आम्स तथा लिपिक होते हैं।

कायविधि—सीनेट को स्वय अपने नियम प्रतिपादित करने का अधिकार है। प्रत्येक विधेयक के तीन वाचन होते हैं। प्रत्येक विधेयक दो वाचनो के उपरान्त ही समिति को भेजा जाता है। तीसरे वाचन के समय महत्वपूण विधेयको पर विचार सदन की पूण समिति मे ही होता है। सीनेट के खुले अधिवेशन उन्मुक्त वातावरण मे होते हैं। सदन मे दलीय अनुशासन का स्वरूप कठोर नही होता। किन्तु कभी कभी इसके अधिशापी अधिवेशन गुप्त रूप से भी होते हैं। सीनेट की कायवाही का अत्यन्त आकषक भाग भाषण की स्वतन्त्रता (Filbustering) है।

भाषण की स्वतन्त्रता—(Filbustering)—सन 1917 स पूव सीनेट के सदस्यो की भाषण-स्वतन्त्रता पर कोई प्रतिबन्ध नही था। कोई भी सदस्य भाषण-स्वतन्त्रता का लाभ उठाकर सदन मे कितने ही समय तक अभिभाषण कर सकता था। अभिभाषण की स्वतन्त्रता का प्रयोग किसी भी प्रगतिशील विधेयक का पूण विरोध करने अथवा विधेयक की प्रगति को अवरुद्ध करने के लिये बहुत अधिक किया गया, कहने का तात्पय यह है कि इस स्वतन्त्रता का खुलकर दुरुपयोग हुआ है। विसकोन्सन का एक सीनेटर वित्त विधेयक मे बाधा उत्पन्न करने की दृष्टि से लगभग 6 घण्टे से अधिक समय तक लगातार बोलता रहा। सन् 1908 मे सीनेटर ला फ्लाट 18 घण्टे तक बोलता रहा। सन् 1903 मे एक सीनेटर कवि बाइरन की कविताओ का पाठ 22 घण्टे से भी अधिक समय तक करता रहा और उसन सदन को चेतावनी दी कि जिस समय तक विचाराधीन प्रस्ताव के कुछ अश रद्द नहीं कर दिये जाते वह अपना पाठ बन्द नही करेगा। सीनेट को व्याघात से बचने के लिए उसकी माँग को स्वीकार करना पडा। सन् 1917 मे सीनेट ने यह नियम निर्धारित किया कि यदि सदन के 2/3 सदस्य किसी सीनेटर के अभिभाषण को नियन्त्रित करना चाहे तो वे ऐसा कर सकते हैं। इसके साथ ही यह भी निर्धारित किया गया कि किसी भी सदस्य को एक घण्टे से अधिक अभिभाषण करने की अनुमति नही दी जायगी। परन्तु सामान्यत इस नियम का प्रयोग कठोरता के साथ नहीं किया जाता। सवप्रथम 1919 मे वार्साई की सन्धि के सम्बन्ध मे चल रहे वाद विवाद को समाप्त करने के लिए इस नियम का प्रयोग किया गया। सन् 1949 मे सीनेट के इस नियम मे सशोधन किया गया जिसके अनुसार अब सदन के सदस्य कायवाही होने से पूव ही सवसम्मति से यह निश्चित कर लेते हैं कि निश्चित एव पूव निर्धारित समय से अधिक किसी सदस्य को नही बोलने दिया जायगा। वाद विवाद को नियन्त्रित करने के लिये प्रस्ताव को 16 सदस्यो द्वारा लाया जाता है।

अभिभाषण की स्वतन्त्रता के दोनों पहलू हैं। इसमे सन्देह नही कि इस प्रणाली

से सदन की कार्यवाही में व्याघात उत्पन्न होता है, इसका दूसरा तर्क यह भी है कि अल्पमत वाला दल इस प्रणाली का लाभ उठाकर ही बहुमत को अपनी बात स्वीकार करने को विवश कर सकता है, निम्नांकित रेखा चित्र के द्वारा सीनेट के सगठन को समझा जा सकता है।



सीनेट के अधिकार तथा कृत्य
(*Powers & Functions of the Senate*)

1 कार्यकारी शक्तियाँ (Executive Powers)

(अ) नियुक्तियो की पुष्टि (Confirmation of Appointments)—सविधान निर्माताओं ने राष्ट्रपति को अनेकों महत्वपूर्ण पदो पर पदाधिकारियों को नियुक्त करने का अधिकार दिया है जिससे अमेरिकी प्रशासकीय व्यवस्था मे लूट खसोट (Spoil System) की प्रणाली को जन्म मिला। राष्ट्रपति का उच्चपदाधिकारियो तथा राजदूतो को नियुक्त करने का यह अधिकार सकारात्मक स्वरूप ही है। परन्तु इसके साथ ही राष्ट्रपति के इस अधिकार पर अवरोह एव सन्तुलन की प्रणाली के परिप्रेक्ष मे यह नियन्त्रण भी लगा हुआ है कि नियुक्तियो की पुष्टि सीनेट के द्वारा होनी चाहिए अन्यथा वे नियुक्तियाँ अवध घोषित हो जायगी। इसीलिए ही राष्ट्रपति अस्थायी नियुक्तियाँ करता है। सीनेट के द्वारा पुष्टि का यह अधिकार निषेधात्मक प्रकार का है। सीनेट पुष्टीकरण के अधिकार का प्रयोग उग्र रूप मे उस समय और भी अधिक करती है जब कि राष्ट्रपति दूसरे दल का होता है। इसके लिए एक मात्र विधि सनीटोरियल शिष्टाचार (Senetorial Courtesy) की ही है।

इस सदभ मे कई ऐसी घटनाएँ हुई हैं जब कि सीनेट द्वारा राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियो की पुष्टि नही हुई। सन 1925 मे राष्ट्रपति कूलिज ने वारेन को महा अधिवक्ता के पद पर नियुक्त किया किन्तु सीनेट ने उसकी पुष्टि नहीं की। इसी प्रकार जेम्स मैडीसन को सीनेट के विरोध के कारण विदेश सचिव के रूप में गैलिटन

को स्वीकार करने के लिए विवश होना पडा। वर्तमान राष्ट्रपति निक्सन (Nixon) को भी सीनेट के द्वारा इस दिशा मे एक झटका लग चुका है। निक्सन ने सर्वोच्च न्यायालय के लिए हैरल्ड कार्सवेल को न्यायाधीश नियुक्त कर दिया था किन्तु सीनेट ने उसे 45 के मुकाबिले 51 मत से अस्वीकार कर दिया। इस ग्रन्थि का एक मात्र उपाय सैनीटोरियल शिष्टाचार ही है। अब राष्ट्रपति उस राज्य के सीनेटस को विश्वास मे ले लेता है जहाँ उसे पदाधिकारियो की नियुक्ति करनी होती है। फिर राष्ट्रपति का सीनेट मे विरोध नही होता। जब राष्ट्रपति इस औपचारिकता का निर्वाह नही कर पाता है तभी यह कठिनाई उत्पन्न हो जाती है। सन् 1951 मे राष्ट्रपति ट्रूमैन ने इलीनोइस राज्य के लिए सघीय न्यायाधीशो की नियुक्ति करते समय वहाँ के सीनेटरो से परामर्श नही किया, जिसके फलस्वरूप उनके द्वारा की गई नियुक्तियो की पुष्टि मे बाधा उत्पन्न हुई इसी कारण से सनीटोरियल शिष्टाचार का प्रयोग होता है।

(ब) सन्धियो की पुष्टि (Confirmation of Treaties)—नियुक्तियो की भाँति सीनेट को राष्ट्रपति द्वारा की गई सन्धियो की पुष्टि का भी अधिकार है। अभी तक लगभग 300 सन्धियो को सीनेट ने अस्वीकार किया है। 173 को सशोधित किया है। राष्ट्रपति विल्सन सीनेट के विरोध के कारण अमेरिका को राष्ट्र सघ का सदस्य नही बना सके, सन्धि का समर्थन 2/3 बहुमत द्वारा होना चाहिए। लास्की के शब्दों मे "अन्तर्राष्ट्रीय मामलो म प्रभाव रखने के नाते ससार की कोई विधान सभा सीनेट का मुकाबला नही कर सकती।" सीनेट मे सन्धि-प्रस्ताव भेजने के उपरान्त क्या होगा यह सदिग्ध ही रहता है। जॉन हे (John Hay) के शब्दो मे, "सीनेट मे जाने वाली सन्धि रण भूमि मे जाने वाले साड के सदृश ही है। यह नही कहा जा सकता कि उस पर अन्तिम प्रहार किस प्रकार और कब होगा किन्तु एक बात निश्चित है कि कि वह रण भूमि से कभी जीवित बाहर नही आयेगा।" अत सीनेट वैदेशिक मामलो मे एक निर्णायक के रूप मे भाग लेती है। सीनेट के इस अकुश से बच निकलने का राष्ट्रपति के पास एक ही साधन है और वह है कार्यकारी समझौतो की कार्यकारी अनुमति (Executive Orders) जिसके द्वारा सन्धियो को यह रूप देकर सीनेट की पुष्टि का मामला टाला जा सकता है क्योकि इनके लिए सीनेट की स्वीकृति की आवश्यकता नही होती।

2 विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)

विधायी क्षेत्र मे सीनेट की स्थिति समानाधिकार की है, समर्पण की नही। कोई भी साधारण श्रेणी का विधेयक सीनेट मे प्रस्तावित किया जा सकता है। प्रतिनिधि सदन से स्वीकृत विधेयको को जब तक सीनेट स्वीकार नही करती, उस समय तक वे कानून नही बन सकते। सीनेट को असहमति प्रकट करने के साथ ही अपने सशोधनो के साथ भी विधेयक को वापस करने का भी अधिकार है। असहमति की स्थिति म दोनों सदनों के सयुक्त सम्मेलन की व्यवस्था की जाती है किन्तु वहाँ पर वरिष्ठता तथा अनुभव का प्रभाव पडता है और अधिकतर विजयश्री सीनेट के ही हाथो म रहती है। भारत में राज्य सभा की गतिरोध उत्पन्न करने की नीति को लोकसभा पुन विधेयक को स्वीकार करके विफल कर सकती है। फ्रांस में सीनेट किसी भी

विधेयक को रोक नही सकती। इगलैण्ड का हाउस ऑफ लार्ड्स भी साधारण विधेयकों को अधिक से अधिक एक वर्ष तक ही रोक सकता है। विधेयक के पुनः पुरस्थापित होने पर उसकी शक्ति क्षीण पड़ जाती है।

किन्तु वित्त विधेयक केवल प्रतिनिधि सदन मे ही प्रस्तावित किया जा सकता है। सीनेट उसमे आवश्यक संशोधन कर सकती है। कभी-कभी तो वह वित्त विधेयक के शीर्षक को छोड़कर उसे पूर्ण रूप से परिवर्तित ही कर देती है। केवल प्रस्तावित करने की प्रक्रिया के अतिरिक्त दोनो सदनो की शक्तियां भी इस क्षेत्र मे समकक्ष हैं। फाइनर (Finer) के शब्दों मे, "सीनेट ने वित्तीय विधान में संशोधन करने के अधिकार का यह अर्थ लगाया है कि वह उनके पास भेजे गये बजट को नये सिरे से बनाने का अधिकार रखती है।" भारत मे राज्य सभा 14 दिन से अधिक और इगलैण्ड मे हाउस ऑफ लार्ड्स 1 माह से अधिक वित्त विधेयकों को नही रोक सकती। अस्वीकार करने का तो प्रश्न ही नही उठता। एक बार सीनेट ने टैरिफ सम्बन्धी वित्त विधेयक को 847 संशोधनो के सहित वापस कर दिया।

3 न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)

(क) महाभियोग की शक्ति (Power of Impeachment)—ब्राइस के अनुसार 'महाभियोग कांग्रेस के शस्त्रागार का सबसे भारी शस्त्र है अतः भारी होने के कारण सामान्य स्थिति मे इसका उपयोग नही किया जा सकता।" राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति, न्यायाधीश, राजनय के सदस्य तथा अन्य उच्च पदाधिकारियों के विरुद्ध महाभियोग की कार्यवाही मे सीनेट को भाग लेने का अधिकार है। व्यवस्था के अनुसार इन पदाधिकारियो के विरुद्ध आरोप प्रतिनिधि सदन द्वारा लगाये जाते हैं, जिनकी पुष्टि सदन के 2/3 बहुमत द्वारा होना अनिवार्य है। सीनेट एक न्यायालय के रूप मे उन आरोपो की सुनवाई करती है। सीनेट को केवल निर्णय देने का अधिकार है। महाभियोग की कार्यवाही के समय अध्यक्ष का आसन सर्वोच्च न्यायालय का मुख्य न्यायाधीश ही ग्रहण करता है। सीनेट पदाधिकारियों के विवाद मे फांसी या जेल अथवा जुर्माने की सजा नही दे सकती। वह केवल कर्मचारी को अपदस्थ ही कर सकती है और भविष्य के लिए उसे राजकीय सेवाओं से निरस्त कर सकती है। अभी तक सीनेट के समक्ष 12 महाभियोग के मामले रखे गए जिनमे 9 मामले न्यायाधीशों के थे। इनमें से 4 को दण्डित भी किया गया।

(ख) अन्वेषण की शक्ति (Power of Investigation)—प्रो० हैरल्ड लास्की ने संविधान द्वारा प्रदत्त सीनेट की इस शक्ति को भ्रष्ट एव अकार्यकुशल कर्मचारियों की गतिविधियों पर सबसे अधिक प्रभावशाली यन्त्र माना है। सीनेट की यह शक्ति कार्यपालिका को केवल भयभीत ही नहीं किये रखती वरन् उसे उत्तरदायी भी बनाती है। सीनेट को प्रशासकीय अधिकारी तथा राष्ट्रपति के मन्त्रिमण्डल के सदस्यों के विषय मे भी छान बीन करके दण्ड देने का अधिकार है। सीनेट ने ही राष्ट्रपति हार्डिंग के मन्त्रिमण्डल के तीन सचिवों के विरुद्ध आरोप की जांच करके उन्हें त्यागपत्र देने के लिए विवश किया था। सीनेट की अन्वेषण समिति ने 1930 मे आर्थिक मन्दी से सम्बन्धित वाल स्ट्रीट कांड की सूक्ष्म जांच करके बहुत से रहस्यों का उद्घाटन किया था। गौलवे (Gollway) ने अन्वेषण समिति की तुलना एक

वक्सूए से की है जोकि विधायिका को कार्यपालिका से बाँध देता है। इंगलैण्ड मे जो काय मन्त्रिमण्डल करता है अमेरिका मे उस अभाव की पूर्ति अन्वेषण समिति द्वारा की जाती है। सीनेट की अन्वेषण समिति पदाधिकारियो को प्रावधान की स्थिति म रखती है।

अन्य शक्तियाँ (Miscellaneous Powers)—उपर्युक्त शक्तियो के अतिरिक्त भी सीनेट के द्वारा अन्य शक्तियो का प्रयोग किया जाता है।

1 सविधान मे सशोधन करने हेतु भाग लेती है।

2 राष्ट्रपति तथा उपराष्ट्रपति पद के लिए किए गए मतदान की गणना सीनेट ही करती है। यदि निर्वाचन मे किसी भी उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नही होता, तो सबसे अधिक मत पाने वाले दो उम्मीदवारो मे से किसी एक को उपराष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित करती है।

(3) सघ म नये राज्यो के प्रवेश की अनुमति देती है।

सीनेट के शक्तिशाली होने के कारण (Causes of Strength of Senate)

सीनेट का आचरण सविधान निर्माताओ की आशाओ के अनुकूल ही रहा है। वस्तुत वे यह चाहते थे कि सीनेट सविधान की रक्षा उसी रूप मे करे जिस रूप मे रीढ़ की हड्डी शरीर की रक्षा करती है और उसे साधे रहती है। सीनेट अपनी स्थिति के कारण राष्ट्रपति तथा प्रतिनिधि सदन दोनो की आखो मे खटकती रहती है। वास्तव मे यह कहना सही है कि राष्ट्रपति तथा सीनेट मिलकर बिना प्रतिनिधि सदन की स्वीकृति के भी बहुत से काम कर सकते हैं, और सीनेट तथा प्रतिनिधि सदन बिना राष्ट्रपति के भी बहुत से कार्यों का सम्पादन कर सकते हैं किन्तु अमेरिकी सविधान मे बिना सीनेट की अनुमति के राष्ट्रपति तथा प्रतिनिधि सदन मिलकर कुछ नही कर सकते। इसीलिए प्रो० लिण्डसे रोजस ने सीनेट को आधुनिक राजनीति का महत्वपूण आविष्कार (The most remarkable invention of modern politics) कहा है। सीनेट के सदस्य बनने की उत्कट इच्छा अमेरिकी नवयुवको तक मे पाई जाती है। यह उसकी विचित्र स्थिति का प्रतीक है। लास्की ने उसे व्यवस्थापन की स्वामिनी के रूप मे देखा है।[1] सीनेट को विश्व का सबसे अधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन कहा गया है (Senate is the strongest Second Chamber of the World) सीनेट के शक्तिशाली होने के निम्नलिखित कारण हैं—

(1) प्रत्यक्ष निर्वाचन (Direct Election)—सीनेट के शक्तिशाली होने का एक कारण उसके सदस्यो का प्रत्यक्ष निर्वाचन भी है। पहले उसके सदस्य अप्रत्यक्ष रूप से राजकीय विधान मण्डलो द्वारा निर्वाचित होते थे। उस समय भी उसकी शक्तियाँ कम नही थी किन्तु प्रत्यक्ष निर्वाचन के पश्चात उसके सम्मान मे वृद्धि हुई है, स्तर मे परिवतन हुआ है तथा वह लोक सप्रभुता के और अधिक निकट पहुँच गई है। जन-सम्पर्क और प्रतिनिधित्व के स्वरूप मे वृद्धि हुई है। प्रत्यक्ष निर्वाचन ने उसके स्वरूप मे हीनता के भाव को समाप्त किया है और उसकी स्थिति को और अधिक दृढ बनाया है।

---

1 Senate is the master of the house of the representatives —Laski

(2) स्थायित्व (Permanence)—सीनेट एक स्थायी सदन है जिसके सदस्य आते तथा जाते रहते हैं। सामान्य रूप से एक व्यक्ति 6 वर्ष तक उसका सदस्य बना रहता है। प्रतिनिधि सदन अस्थायी सदन है जिसका कार्यकाल केवल दो वर्ष का है। सदस्य कोई अनुभव भी प्राप्त नहीं कर पाते कि अवकाश ग्रहण करने की सान्ध्य लालिमा उन्हें आकर्षित करने लगती है। सामान्यत एक व्यक्ति 6 से लेकर 18 वर्ष तक सीनेट का सदस्य रहता है। डा० स्मिथ 36 वर्ष तक सीनेट के सदस्य बने रहे। इस अवधि मे सदस्य अनुभव मे तप जाता है और अस्थायी एवं उथले विचारो के क्षुद्र प्रवाह से भी अप्रभावित रहता है। यही कारण है कि सीनेट मे भाषणो का स्तर बहुत ऊँचा रहता है। सीनेट सबसे अधिक प्रभावशाली रंग मंच है। डी० टोक्यूविली (De Tocqueville) ने एक बार सही कहा था कि प्रतिनिधि सदन मे प्रवेश करते ही गवार जन समूह के दर्शन होते हैं जिनमे कोई विवेकशील व्यक्ति दिखाई नही देता। उससे थोडी ही दूर पर सीनेट के सदन मे विख्यात राजनीतिक विवेकी तथा योद्धाओं के दर्शन होते हैं जिनमे बड़प्पन का माद्दा तथा अनुभव का गाम्भीर्य मचलता हुई दिखाई देता है।

(3) सरचना एव आकार (Structure & Size)—सीनेट का आकार उसकी लोकप्रियता एव शक्तिशाली होने मे अति सहायक है। सीनेट में 100 तथा प्रतिनिधि सदन मे 435 सदस्य हैं। छोटे आकार के कारण सीनेट के सदस्यों मे पर्याप्त घनिष्ठता पायी जाती है। योग्य तथा होनहार व्यक्तियों के लिये छोटा आकार अच्छे अवसर प्रदान करता है। अतएव सदस्यो मे रुचि बनी रहती है तथा सगठन की भावना भी व्यापक बन जाती है। प्रत्येक सदस्य का अपना महत्व है।

(4) समकक्ष शक्तियाँ (Equal Powers)—केवल इस प्रतिबन्ध के अतिरिक्त कि वित्त विधेयक सीनेट में पुरस्थापित नहीं हो सकता अन्य सब शक्तियाँ समान ही हैं। साधारण विधेयकों के विषय मे दोनो सदनो की शक्तियों मे लेशमात्र भी अन्तर नही है। वित्तीय शक्तियाँ भी सीनेट के बराबर हैं। वित्त विधेयकों में सशोधन प्रस्तावित कर उन्हें वापस करने का उसे अधिकार है, असहमति की स्थिति मे सयुक्त समिति की जो व्यवस्था है उसमे भी अपने अनुभव एव सम्मान के आधार पर सीनेट का महत्व अधिक है। कहने का तात्पर्य यह है कि प्रतिनिधि सदन किसी भी रूप म अपनी स्थिति को उच्चतर नही बता सकता।

(5) मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था का अभाव (Absence of Cabinet System)—अमेरिका म अध्यक्षात्मक शासन है और कार्यपालिका व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी नहो होती। इस कारण भी ससदीय लोकतन्त्र मे प्रथम सदन शक्तिशाली बन जाता है क्योकि उसमें मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ करने की क्षमता होती है। इस अभाव का लाभ स्पष्ट रूप से सीनेट को ही मिला है। अत प्रतिनिधि सदन को वह सम्मान प्राप्त नहीं है जो इगलैण्ड मे कॉमन सभा को है।

(6) विशेषाधिकार (Extraordinary Powers)—सीनेट को कुछ ऐसी शक्तियाँ प्राप्त हैं जो साधारणत विश्व के किसी भी द्वितीय सदन को प्राप्त नहीं हैं। सीनेट राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों की पुष्टि करती है, उसे राष्ट्रपति

द्वारा सधियो को स्वीकार अथवा अस्वीकार करने का अधिकार है। इसके अतिरिक्त सीनेट को पदाधिकारियों के आचरण के सम्बन्ध मे अन्वेषण का भी अधिकार है। यह काम उसकी अन्वेषण समिति (Investigating Committee) द्वारा किया जाता है। सीनेट की इस शक्ति से अच्छे अच्छे तिफलिसी तीसमारखाँओ के भूत भागते हैं। विश्व के किसी अन्य द्वितीय सदन को इतने निरपेक्ष रूप मे ये शक्तिया उपलब्ध नही हैं।

(7) **दलीय अनुशासन का अभाव** (Absence of Party Control)—सीनेट मे दलीय नियन्त्रण जैसी कोई वस्तु नही है। वसे भी अमेरिका मे दलीय अनुशासन शिथिल है और सीनेट मे तो उसकी प्रतिछाया मात्रा भी नही है। सीनेट के सदस्य किसी विचारधारा से बंधे हुए नही हैं अतएव वे पूर्ण स्वतन्त्रतापूर्वक राजनैतिक प्रश्नों पर विचार विमर्श करते हैं और स्वच्छन्द रूप से निर्णय लेते हैं। परन्तु प्रतिनिधि सदन मे सदस्यो को इतनी छूट नही दी जाती। क्योंकि वहाँ सदस्यो को दलीय नीतियो का भी ध्यान रखना पडता है।

(8) **प्रक्रिया की सरलता** (Proceedural Flexiblity)—सीनेट मे कार्य-विधि की सरलता भी उसकी शक्ति के विविध स्तम्भों मे से एक है। सदस्यों को अभिभाषण की पूर्ण स्वतन्त्रता दी जाती है। सदस्य अपने विचारों को सशक्त रूप में रखने के लिये स्वतन्त्र हैं। एक ही सदस्य कई बार भी अपने विचार रख सकता है। यद्यपि 1917 मे फिलबस्टरिंग की पद्धति पर रोक लगाई गई है किन्तु उसका प्रयोग बहुत ही कम होता है।

(9) **भावात्मक एकता** (Solidarity)—सीनेट के सदस्यो मे भाई चारे का भाव अत्यधिक मात्रा मे पाया जाता है। वे एक दूसरे के अधिकारों को सम्मान की दृष्टि से देखते हैं तथा उनकी रक्षा करते हैं। सीनेट के सम्मान का प्रश्न उपस्थित होने पर सब एकमत हो जाते हैं। यह भाई चारा प्रतिनिधि सदन के सदस्यो में देखने को नही मिलता। वे एक दूसरे के प्रति द्वेष तथा घृणा का भाव रखते हैं।

सीनेट का मूल्यांकन (Evaluation of Senate)

इसमे दो मत नही हैं कि सीनेट विश्व का सबसे अधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन है। सीनेट ने सविधान के सम्मान एव उसकी भावना को सुरक्षित रखने में अपना महत्वपूर्ण योग दिया है। राष्ट्रपति को स्वेच्छाचारी बनने से रोका है। उसमें उत्तम श्रेणी की भ्रातृत्व भावना पाई जाती है। सीनेट ने अमेरिका की विदेश नीति को भी व्यापक रूप से प्रभावित किया है। वह सदव से ही गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र रही है। बीयड ने ठीक ही कहा है कि "अपनी सीनेट कानूनी योग्यता के कारण राजनतिक दाँव-पेच मे यह प्रतिनिधि सदन से आगे है। यह सवमान्य सत्य है कि सीनेट सरकार के अन्दर और राजनीति मे प्रतिनिधि सभा पर छाई रहती है।" किन्तु इन गुणो के होते हुए भी सीनेट मे जो कुछ कमियाँ हैं उनकी भी उपेक्षा नही की जा सकती।

सीनेट वस्तुत धनिको का सदा बनकर रह गयी है जोकि सदव पूंजीपतियो के हितों की ही रक्षा करती है। सीनेट के सदस्यो के लिये जो निर्वाचन व्यवस्था है वह लोकतन्त्र के विरुद्ध है। बडे तथा छोटे राज्यो की जनसख्या की उपेक्षा करके

सघ राज्यो को समान प्रतिनिधित्व प्रदान करना अनुचित तथा लोकतन्त्रीय भावना के विरुद्ध है। उसकी समवर्ती शक्तियाँ सवैधानिक गतिरोध को प्रोत्साहन देती रहती हैं। सीनेट अपने विशेषाधिकारों के प्रति भी अनुचित रूप से भावुक रहती है। सम्भवत राष्ट्रपति की नीतियो को झटका देना उसका नतिक उद्देश्य ही बन गया है। उसमे अभिभाषण की जो स्वतन्त्रता है उसे भी लोकतन्त्रीय पद्धति के अनुकूल नहीं कहा जा सकता। यह भी कहा जाता रहा है कि सीनेट जितना समय नष्ट करती है उतना समय विधान सभायें बहुत ही कम नष्ट करती हैं। अन्त मे हम यही कहेंगे कि इन कमियो के होते हुए भी सीनेट ने कई उपयोगी एव महत्वपूर्ण काय किये हैं। सर हेनरी मेन ने कहा है कि "जब से आधुनिक लोकतन्त्र का ज्वार चढ़ा है, तब से जितनी सस्थाओ का भी निर्माण हुआ है, उनमे यही एकमात्र पूर्णत सफल सस्था रही है।"

सीनेट तथा लाड सभा—एक तुलना
(Senate & The House of The Lords a Comparison)

इन दोनों सदनो के मध्य यह समता है कि अपने-अपने देशों की ससद के ये द्वितीय सदन हैं और वित्त विधेयक की प्रस्तावना दोनो ही सदनो मे नही की जा सकती किन्तु फिर भी इनमे परस्पर पर्याप्त भिन्नता है। यदि सीनेट विश्व का सबसे अधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन है तो लाड सभा विश्व का सबसे अधिक कम शक्तिशाली द्वितीय सदन ही नही वरन् द्वितीय श्रेणी का सदन बनकर ही रह गया है। सन् 1911 के ससदीय विधेयक ने उसे परकैंच करके रख दिया है। सीनेट को जान बूझकर एक शक्तिशाली सदन के कार्यों एव उत्तरदायित्व का निर्वाह करने के लिये बनाया गया है। वास्तव म दोनो सदन ही पूजीपति तथा धनिक वग के हितों की रक्षा के लिए ही स्थापित किये गए हैं। इन दोनो सदनो की तुलना इन आधारो पर की जा सकती है—

1 उद्देश्य की दृष्टि से

(क) लाड सभा एक ऐतिहासिक सदन है जबकि इसके विपरीत सीनेट एक ऐतिहासिक सदन नहीं है। यदि लॉड सभा का उद्देश्य सामन्तो तथा पूजीपतियों के हितो की रक्षा करना है तो सीनेट भी पूजीवादी वग के हितो की रक्षा करती है।

(ख) एक ओर सीनेट की उत्पत्ति राष्ट्रपति की शक्तियो को नियन्त्रित करने के लिए की गई है तो दूसरी ओर प्रतिनिधि सदन की जल्दबाजियो पर प्रतिबन्ध लगाने के लिए भी की गई है परन्तु हाउस ऑफ लाडस इन उद्देश्यो की पूर्ति नही करता।

2 रचना की दृष्टि से

(क) लाड सभा मे विविध प्रकार के सदस्य पाये जाते है। उसमे अधिकाश सदस्य ऐसे हैं जिनका आधार वशानुगत है। सीनेट की सदस्यता का यह आधार नही है, न ही उसमे विविध प्रकार के सदस्य पाये जाते हैं।

(ख) हाउस आफ लॉडस की सदस्यता एक प्रकार से उपाधि है। इसमे कानून तथा धम के लॉडस भी होते हैं जोकि मनोनीत किये जाते हैं। सीनेट म मनोनयन की पद्धति नही अपनाई गई है। उसके समस्त सदस्य जनता द्वारा ही निर्वाचित होते हैं।

(ग) हाउस ऑफ लॉडस् सदस्यता की दृष्टि से विश्व का सबसे बडा द्वितीय सदन है। इसमे लगभग 900 सदस्य हैं। इसके विपरीत सीनेट मे केवल 100 सदस्य होते हैं। अत सीनेट आकार मे भी बहुत ही छोटा सदन है।

(घ) हाउस ऑफ लॉडस तथा सीनेट दोनो ही स्थायी सदन हैं कि तु सीनेट इस दृष्टि से बहुत कुछ भिन्न है। उसमे प्रत्येक सदस्य कम से कम 6 वष तक उसका सदस्य रहता ही है। प्रत्येक 2 वष के पश्चात् उसके 1/3 सदस्य अवकाश ग्रहण करते हैं।

3 अधिकारो की दृष्टि से

(क) लॉड सभा विश्व का सबसे अधिक दुबल द्वितीय सदन है। कि तु इसके विपरीत सीनेट विश्व का सबसे अधिक शक्तिशाली द्वितीय सदन है। सन् 1911 के ससदीय विधेयक के पश्चात् हाउस ऑफ लॉडस् की शक्तियाँ समाप्त हो गई हैं। सीनेट की शक्तियो मे उत्तरोत्तर विकास हुआ है।

(ख) अमेरिका में धन विधेयको के सम्ब ध मे दोनो सदनो की शक्तियाँ समान ही हैं। लॉड सभा के पास कोई प्रभावशाली वित्तीय शक्ति नही है। वह वित्त विधेयको को एक माह से अधिक नही रोक सकती।

(ग) राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियो की पुष्टि सीनेट द्वारा ही होती है, पर तु लॉड सभा को यह अधिकार प्राप्त नही है।

(घ) अमेरिका मे जो सधियाँ राष्ट्रपति द्वारा की जाती हैं उनकी पुष्टि सीनेट के द्वारा होना आवश्यक है। सीनेट ने अनेको बार ऐसी स धियो को अस्वीकार भी किया है। हाउस ऑफ लॉडस् का यह अधिकार प्राप्त नहीं है।

(ङ) इगलैण्ड मे म त्रिमण्डल पर लॉड सभा का कोई प्रभावशाली निय त्रण नही है कि तु सीनेट का राष्ट्रपति की शक्तियो पर प्रभावशाली निय त्रण है।

(च) अमेरिका मे सीनेट को पदाधिकारियो, म त्रिमण्डल के सचिवो तथा यायाधीशो आदि के सम्ब ध मे भी अ वेषण करने का अधिकार है। सीनेट के इस अधिकार से सब भयभीत रहते हैं। कि तु यह अधिकार लॉड सभा को प्राप्त नही है।

4 सवधानिक महत्व की दृष्टि से

(क) लॉड सभा की कोई सवैधानिक उपयोगिता नही है। यदि लॉड सभा को समाप्त भी कर दिया जाय तो उसका सविधान पर कोई प्रभाव नही पडेगा। कि तु सीनेट को हटा देने पर अमेरिकी सविधान मे अवरोह एव स तुलन की व्यवस्था ध्वस्त हो जायगी।

(ख) लॉर्ड सभा एक बुराई मात्र है कि तु सीनेट एक बुराई नहीं है। वह सघीय सरकार के लिए एक आवश्यकता है। सीनेट का प्रयोग सघीय इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व एव प्रादेशिक एकता उत्प न करने के लिए किया गया है।

(ग) जब राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचित लडने वाले किसी भी उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नही होता। तब सीनेट निर्वाचनो मे भी भाग लती है कि तु लॉड सभा को यह अधिकार प्राप्त नहीं है।

Selected Readings

Carr *American Democracy in Theory & Practice*
Finer *Theory & Practice of Modern Governments*
Dimick & Dimock *American Govt in Action*
Beard *American Govt & Politics*
Munro *Govt of U S A*
Bryce *Modern Democracies*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 अमेरिकी सीनेट के सगठन, अधिकार तथा कार्यों की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए।
(Critically examine the composition, powers and functions of the American Senate)

2 अमेरिकी सवैधानिक व्यवस्था मे सीनेट के कायकरण का वणन करें। इसकी तुलना फ्रास के सीनेट के साथ कैसे की जाती है ?
(Discuss the role of the Senate in the constitutional system of the U S A How does it compare with the Senate in France ?)

3 "अमेरिकी सीनेट विश्व के द्वितीय सदनों मे सर्वाधिक शक्तिशाली है।" इस कथन की विवेचना करें।
("The American Senate is the most powerful second chamber in the world " Discuss)

4 अमेरिकी कांग्रेस के दोनों सदनों के बीच के सम्बन्धों का वणन करें।
(Examine critically the relation between the two Houses of the congress in the U S A)

5 अमेरिकी सीनेट के अधिकारों का वणन कीजिये।
(Give an estimate of the powers of American Senate)

6 अमेरिकी सीनेट के कार्यों तथा शक्तियों की तुलना ब्रिटेन की लॉड सभा के कार्यों व शक्तियों से कीजिए और बताइये कि दोनो सदनों मे कौन अधिक शक्तिशाली है और क्यों ?
(Compare the powers and functions of the American Senate with these of the British Houses of lords and say which of the two is more powerful and why ?)

7 अमेरिकी सीनेट को विश्व में प्रबलशक्तिशाली द्वितीय सदन क्यों कहा जाता है ?
(Why is the American Senate considered the strongest second chamber in the world ?)

8 "सीनेट अमेरिकी कांग्रेस का द्वितीय सदन है, लेकिन लाड सभा की भांति यह द्वितीय श्रेणी का सदन नहीं है।" समीक्षा कीजिये।
('The Senate is the second chamber at the Congress in the U S A but it is not a Secondary chamber as is the case with the British House of Lords ')

4

राष्ट्रीय व्यवस्थापिका—प्रतिनिधि सदन

[National Legislature—House of Representative]

> **"The House of Representative is the nature in minia ture It is a mossaic of American Life" —Patterson**
> **"The House of the Representative has gravely failed to fulfill the functions it might have been expected to perform" —Laski**

प्रतिनिधि सदन का सगठन
(Organization of the House)

प्रतिनिधि सदन अमेरिकी काग्रेस का निम्न सदन है। यह यहाँ का लोकप्रिय सदन है। इसमे जनता को प्रत्यक्ष रूप से प्रतिनिधित्व प्रदान करने की व्यवस्था की गई है। प्रारम्भ मे इसके केवल 65 सदस्य होते थे परन्तु अब इसके 435 सदस्य होते हैं। इस सदन की सदस्य सख्या की अपेक्षा इगलण्ड मे 630, भारतीय लोकसभा मे 520 तथा रूस की सर्वोच्च सोवियत मे 682 सदस्य होते हैं।

निर्वाचन प्रणाली (Electoral System)

प्रतिनिधि सदन के लिए निर्वाचन की व्यवस्था का उत्तरदायित्व प्रत्येक राज्य का है। दस वर्षीय गणना के आधार पर सम्पूर्ण राज्य एक सदस्यीय निर्वाचन क्षेत्रो मे विभाजित किया जाता है। प्राय यह देखा जाता है कि सत्ताधारी दल विधायिकाओ (Constituencies) का परिसीमन इस प्रकार करता है कि उसके दल के सदस्य अधिक से अधिक सख्या म विजयी हो सकें। इस प्रणाली अथवा व्यवस्था को गैरी मण्डरिंग (Gerrymendering) कहा जाता है। अपने देश मे भी कभी कभी इसका प्रयोग किया जाता है। राज्य में इस प्रणाली का प्रयोग केवल प्रतिनिधि सदन के लिए ही नही किया जाता अपितु नगरीय तथा ग्रामीण नेतृत्व के लिए भी किया जाता है। गैरीमैण्डरिंग अमेरिकी जीवन का सबसे अधिक दूषित तत्व है। यह लोकहित तथा जनतन्त्र का हनन है। क्षेत्रो को कभी कभी इतना विस्तृत कर दिया जाता है कि उसके परिणामस्वरूप विरोधी पक्ष को अधिक हानि उठानी पड़ती है।

अमेरिका मे महिलाओ का प्रतिनिधित्व नाममात्र का ही है। गोरी चमडी वाले मतदाताओ का वहाँ आज भी आधिपत्य बना हुआ है। महिलाओं को मताधिकार 1920 के पश्चात ही प्राप्त हुआ है। दक्षिणी राज्यों म गोरे पदाधिकारी विविध प्रकार के प्रतिबन्ध लगाकर नीग्रोजनो को मताधिकार से भी वचित करते हैं। प्रतिनिधि सदन की सदस्यता प्राप्त करना तो प्राय असम्भव ही है। गोरी

चमड़ी वालों ने नीग्रो नागरिकों को आतंकित करने के लिए कू-क्लक्स-क्लान (Ku KLUX KLAN) नामक सस्था का सगठन किया है। 'प्राइमरी' की सस्था द्वारा नीग्रो नागरिकों का निर्वाचनों से प्राय बहिष्कार सा ही हो गया है। संविधान के 24वें सशोधन से मताधिकार कर समाप्त कर दिया गया है।

अमेरिका मे निर्वाचन सापेक्षिक मतदान प्रणाली के माध्यम से होते हैं। इस प्रणाली के आधार पर निर्मित प्रतिनिधि सदन को राष्ट्र का उपयुक्त प्रतिनिधि नही कहा जा सकता। निर्वाचन की इस पद्धति मे प्रतिनिधि सभा के सदस्यो में राष्ट्रीय दृष्टिकोण का विकास नही हो पाया है। वे प्रत्येक प्रश्न पर क्षेत्रवाद के दृष्टिकोण से ही विचार करते हैं। सदस्यो को अपने निर्वाचन क्षेत्र का विशेष ध्यान रखना पड़ता है।

अर्हताएँ (Qualifications)

(1) प्रतिनिधि सदन की सदस्यता के लिए कम से कम आयु 25 वर्ष होनी चाहिए।

(2) उम्मीदवार कम से कम 7 वर्ष तक अमेरिका का नागरिक रहा हो।

(3) वह उस राज्य का निवासी होना चाहिए जहाँ से उम्मीदवार के रूप मे खड़ा होना चाहता है।

उपर्युक्त योग्यताओ के अतिरिक्त सदस्यो मे कुछ अन्य व्यावहारिक योग्यताओं का होना भी आवश्यक है। शासकीय पद पर आसीन रहते हुए कोई प्रतिनिधि सदन का सदस्य निर्वाचित नही हो सकता। कोई भी सदस्य अपने सदस्यता काल मे ऐसे सार्वजनिक पद पर नियुक्त नहीं किया जा सकता जिससे कि वह पद पर रहते हुए अपनी सदस्यता का दुरुपयोग कर सके। अवाञ्छित रूप से निर्वाचित होने पर भी प्रतिनिधि सदन सीनेट की भाँति ही ऐसे सदस्यो को निष्कासित कर सकती है और उन्हें दण्डित भी कर सकती है। यहाँ पर एक बात ध्यान देने योग्य है कि अमेरिका मे भारत की तरह कोई निर्वाचन आयोग नहीं है। निर्वाचनो से सम्बन्धित विवादों का निर्णय भी न्यायालय द्वारा नही होता अपितु उसका निर्णय भी सदन द्वारा ही किया जाता है। प्रतिनिधि सदन की अपेक्षा सीनेट के सदस्य अधिक शालीन और विचारशील होते हैं। वास्तव मे प्रतिनिधि सदन मध्यवर्गीय लोगो का सदन है। अतएव वे धन के लिए पूँजीपतियो के ही आश्रित रहते हैं। इस प्रकार प्रतिनिधि सदन भी पूँजीवादी वर्ग का ही प्रतिनिधि मात्र है।

कार्यकाल (Tenure)

प्रतिनिधि सदन का कार्यकाल केवल दो वर्ष का ही होता है। इसके विपरीत भारत, कनाडा तथा इंगलैण्ड में निम्न सदन का कार्यकाल पाँच वर्ष का है। सम्भवतः इतनी लघु अवधि किसी अन्य लोक प्रिय सदन की नहीं होती। प्रतिनिधि सभा के प्रत्येक सदस्य को 22,500 डालर वेतन प्राप्त होता है। विश्व का सर्वाधिक व्ययी सदन प्रतिनिधि सदन है। इसके सदस्यो को कई प्रकार के भत्ते भी दिए जाते हैं।

उन्मुक्तियाँ (Immunitis)

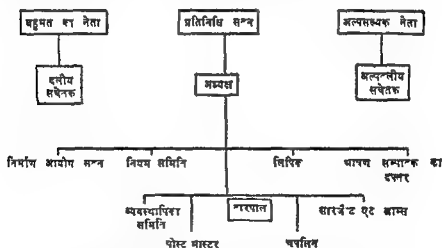
(i) सदन की कार्यवाहियों म भाग लेने की स्वतन्त्रता।

(ii) सदन म व्यक्त विचारों के लिये हिरासत म नही लिया जा सकता।

(iii) इसके सदस्यो को अधिवेशन मे आते जाते समय राजद्रोह के अपराध के अतिरिक्त अन्य किसी अपराध के कारण बन्दी नही बनाया जा सकता।

(iv) प्रतिनिधि सदन 2/3 बहुमत से किसी भी सदस्य को उसके अनुचित आचरण के लिये बहिष्कृत कर सकता है।

अधिवेशन (Sessions)—प्रतिनिधि सदन का वर्ष मे कम से कम एक बार अधिवेशन अवश्य होता है। प्रतिनिधि सदन के सकटकालीन अधिवेशन राष्ट्रपति द्वारा किसी समय भी आहूत किए जा सकते हैं। वर्तमान समय मे नव निर्वाचित सदन का अधिवेशन जनवरी तक अवश्य ही आहूत कर लिया जाता है, इससे पहले यह मार्च मे आहूत किया जाता था। पराजित प्रत्याशी भी विधि निर्माण हेतु इसके अधिवेशन मे भाग लेते थे यद्यपि यह व्यवस्था पूर्ण रूप से अनुचित ही थी, इसीलिए ऐसे अधिवेशन को लगडी बत्तख (Lame Duck Session) का अधिवेशन कहा जाता था। यह प्रथा लोकतन्त्र के भी विरुद्ध थी। अतएव इस त्रुटि को दूर करने के लिये सन् 1923 मे सविधान मे बीसवा सशोधन किया गया और यह दोषपूर्ण व्यवस्था समाप्त कर दी गई। अब जनवरी तक ही नया सदन कार्य प्रारम्भ कर देता है। सन् 1946 के पश्चात सदस्यो के लिये पेंशन व्यवस्था भी आरम्भ की गई है। प्रत्येक प्रतिनिधि को 17,500 डालर स्टेशनरी तथा लिपिक के वेतन के लिए भी मिलते हैं। प्रतिनिधि सदन मे समय समय पर नियमो के विषय मे जो भी निर्णय किए गये हैं, उन्हें 11 खण्डो मे सगठित किया गया है। प्रतिनिधि सदन का सगठन इस मानचित्र से भली भाँति समझा जा सकता है—



प्रतिनिधि सदन के पदाधिकारी—स्पीकर
(Officers of House of Representative—Speaker)

स्पीकर प्रतिनिधि सदन का एक महत्वपूर्ण पदाधिकारी होता है। स्पीकर सदन का केवल अध्यक्ष ही नही होता, अपितु वह सदन मे अपने दल का नेतृत्व भी स्वतन्त्र रूप से करता है। वह इगलैण्ड के स्पीकर के सदश निष्पक्ष तथा राजनैतिक जीवन से सन्यास प्राप्त व्यक्ति नहीं होता। वह अपने दल के साथ सदन में प्रवेश

करता है और उसी के साथ ही पद त्याग करता है। अमेरिकी स्पीकर के सम्बन्ध मे ब्रिटिश स्पीकर की वह उक्ति सुनाई नही देती है कि एक बार स्पीकर बनने के पश्चात वह जब तक चाहे स्पीकर रह सकता है, इगलण्ड मे जिस निर्वाचन क्षेत्र से स्पीकर निर्वाचन मे खडा होता है वहाँ से विरोधी दल अपना उम्मीदवार खडा नही करते। परन्तु अमेरिकी स्पीकर के विषय मे ऐसा नही होता है। वह बहुमत का स्पष्ट रूप से प्रतिनिधि होता है और उसी की शक्ति पर निर्वाचन मे भी खडा होता है। अमेरिकी स्पीकर को इगलैण्ड के स्पीकर के समान सम्मान भी प्राप्त नही है।

एक समय था जबकि प्रतिनिधि सदन का स्पीकर अत्यन्त शक्तिशाली होता था यहाँ तक कि स्पीकर रीड (Thomas B Reed) को तो जार कहकर भी पुकारा जाता था। वह नियम समिति (Rules Committee) का अध्यक्ष होता था तथा मनमाने ढग से अन्य समितियो के निर्वाचन एव नियुक्ति मे भी रुचि रखता था। रीयड का यह कहना सही है कि वह सदन का पूर्ण रूप से नेतृत्व करता है। सरकार के एक मूल्यवान आन्तरिक अवयव के रूप मे वह कार्य करता था। "वास्तव मे स्पीकर उन थोड़े से प्रभावशाली नेताओं मे से एक होता था जो सदन पर अपना अधिकार रखते थे।' किसी भी वाद विवाद पर अनुमति देना उसके हाथ मे था। सदन मे कोई विधेयक उसकी सहमति के बिना स्वीकृत होने का सपना तक नही देख सकता था। वही सदन की कार्यवाहियों का क्रम निर्धारित करता था। सदन मे उसकी स्थिति एक तानाशाह जैसी हो गयी थी। प्रो० आग के शब्दो मे 'एक साधारण अध्यक्ष पद विकसित होकर एक शक्तिशाली तानाशाह का पद बन गया था, जिसके हाथ मे सदन मे किये जाने वाले कार्यों के जीवन का अधिकार था।"[1] परन्तु सन् 1910 का वर्ष स्पीकर के पद के लिए अत्यन्त ही अशुभ था। उस समय उसकी शक्तियो की तीव्र आलोचना हुई। स्पीकर को नियम समिति (Rules Committee) से भी पृथक कर दिया गया। सन् 1911 मे समितियो के अध्यक्षो को नियुक्त करने की शक्ति भी स्पीकर को नही रही। उसकी तानाशाही का जनाजा निकल गया। परन्तु इन सब प्रतिबन्धो के होते हुए भी प्रतिनिधि सभा का स्पीकर अब भी पर्याप्त प्रभावशाली एव महत्वपूर्ण है।

1 सदन का नेतृत्व (Leadership of the House)—सन् 1911 के पश्चात भी सदन मे वह अपने दल का नेतृत्व करता है। विधेयकों के पुरस्थापन मे उसका विशेष हाथ होता है। सदन मे अधिकाश नियम सम्बन्धी निर्णय वह अपने दल के हित मे ही करता है। यद्यपि सदन का बहुमत स्पीकर द्वारा नियमो के सम्बन्ध मे दिये गये निर्णयों को परिवर्तित करा सकता है। परन्तु वास्तव मे ऐसा बहुत कम ही होता है।

2 नियुक्ति का अधिकार—सदन मे विशिष्ट तथा सम्मेलन समितियों का गठन स्पीकर ही करता है। यदि इस विषय में कोई विवाद उत्पन्न हो जाता है कि किस समिति को कौनसा विधेयक भेजा जायगा तो उसमे भी स्पीकर का निर्णय ही

1 A Simple chairmanship grew into a vital dictatorship carrying the power over life and death over almost everything that the house undertook to do
—Ogg

अन्तिम समझा जाता है। वह आदेशों एवं संयुक्त प्रस्तावों पर हस्ताक्षर करता है। स्पीकर को अन्य सदस्यों की भाँति भाषण करने का अधिकार है।

(3) अनुशासन का उत्तरदायित्व (Discipline in the House)—सदन में अनुशासन बनाये रखने का उत्तरदायित्व स्पीकर का है। कौन सदस्य कब और कितने समय तक बोलेगा, इसका निर्णय भी स्पीकर ही करता है। भाषणों का क्रम स्पीकर ही निर्धारित करता है, सदन में अनुशासन भंग करने वाले सदस्यों के विरुद्ध कार्यवाही करने का भी उसे अधिकार है। इसके लिये उसके पास सार्जेण्ट एट आर्म्स रहता है। यदि वह आवश्यक समझे तो दर्शक दीर्घाओं को भी खाली करा सकता है। मतगणना करके परिणाम को घोषित करना भी स्पीकर का ही कर्तव्य है। राष्ट्रपति से व्यवस्थापन के विषय में परामर्श करने के लिये वह ह्वाइट हाउस भी जाता है।

स्थिति (Position)—सन् 1911 का वर्ष इंगलैण्ड की लार्ड सभा के लिए तो हानिकारक सिद्ध नहीं हुआ परन्तु प्रतिनिधि सदन के स्पीकर के लिए वह अशुभ ही रहा। किन्तु फिर भी अमेरिकी स्पीकर की स्थिति अब भी काफी अच्छी है। ऑग तथा रे का यह कहना सत्य है कि स्पीकर आज तक भी सदन में अत्यन्त प्रभावशाली व्यक्ति है।[1]

उसके पास निर्णायक मत नहीं होता, वह प्रत्यक्ष रूप से अपने मत का प्रयोग करता है। वह किसी अन्य सदस्य को भी अपना स्थान ग्रहण करने के लिए मनोनीत कर सकता है। फाइनर ने ठीक ही कहा है कि स्पीकर आज भी दलीय शक्ति का प्रतीक है। आज भी विभिन्न समितियों के गठन में उसका महत्वपूर्ण हाथ है। अमेरिका के कुछ महत्वपूर्ण स्पीकर थे—हैनरी क्ले विथ्राफ, कौलफाक्स, ब्लेन, रैण्डाल, राइबर्न तथा रीड। बीयड ने स्पीकर की स्थिति का मूल्यांकन करते हुए कहा था कि "अब नेतृत्व की शक्ति का सामूहीकरण हो चुका है यद्यपि इस समूह में अभी अध्यक्ष की प्रमुखता है।'

कांग्रेस की शक्तियाँ (Powers of the Congress)

1 विधायी शक्तियाँ—(Legislative Powers)—कांग्रेस के किसी भी सदन में कोई भी साधारण श्रेणी का विधेयक प्रस्तावित किया जा सकता है, परन्तु धन विधेयक केवल प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तावित किया जा सकता है। इसके विधायी अधिकार भी सीनेट के समकक्ष ही हैं। बिना प्रतिनिधि सदन की सहमति के कोई भी विधेयक कानून नहीं बन सकता। संविधान में संशोधन सम्बन्धी विधेयक प्रतिनिधि सदन में ही प्रस्तावित किये जा सकते हैं जिस पर 2/3 बहुमत से स्वीकृति होनी आवश्यक है। प्रतिनिधि सभा को ब्रिटिश लोकसभा जैसी अन्तिम निर्णायक शक्ति प्राप्त नहीं है।

(3) अविधायी शक्तियाँ (Non Legislative Powers)

(1) जब किसी भी उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत प्राप्त नहीं होता तब प्रतिनिधि सदन राष्ट्रपति के निर्वाचन में भी भाग लेता है ऐसी अवस्था में प्रतिनिधि

1 The speaker is still the most Commanding figure in the House —Ogg & Ray

सदन सबसे अधिक मत पाने वाले तीन उम्मीदवारों मे से एक को निर्वाचित कर लेता है।

(2) निर्वाचन सम्बन्धी अनियमितताओं का निरीक्षण करने का अधिकार भी प्रतिनिधि सदन को है। यह अपने सदस्यो के सम्बन्ध मे अहताओं का सिंहावलोकन भी स्वय ही कर सकता है।

(3) राष्ट्रपति युद्ध की घोषणा करने से पूर्व सीनेट के साथ-साथ प्रतिनिधि सभा की स्वीकृति भी लेता है। अन्तर्राष्ट्रीय समस्याओं हेतु व्यय होने वाले धन पर सीनेट के साथ-साथ प्रतिनिधि सदन भी विचार करता है। इस प्रकार वैदेशिक-नीति पर यह सदन नियन्त्रण स्थापित करता है।

(4) प्रतिनिधि सदन को अपने सदस्यो के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करने का भी अधिकार है।

(5) यह सदन राष्ट्रपति उपराष्ट्रपति तथा अन्य उच्च स्तरीय पदाधिकारियों के सम्बन्ध मे महाभियोग की प्रक्रिया मे सक्रिय भाग लेता है। यद्यपि इस सदन को कर्मचारियो एव सचिवो के आचरण के सम्बन्ध मे अन्वेषण करने का अधिकार है परन्तु यह अधिकार सीनेट की अपेक्षा नगण्य ही हैं।

(6) प्रतिनिधि सदन के पास आदेशात्मक एव पर्यवेक्षणात्मक अधिकार भी हैं। इसे प्रशासनिक निकायो की सृष्टि करने का भी अधिकार है, यह निकायों के कर्मचारियो एव उनके अधिकारो तथा कर्तव्यो की स्पष्ट व्याख्या भी करता है। उनके कार्यों का निरीक्षण करता है तथा उन्हें आवश्यक आदेश भी देता है।

प्रतिनिधि सभा की दुर्बलतायें
(Weaknesses of the House of Representative)

अन्य देशो मे वास्तविक सत्ता निम्न सदन के हाथो मे रहती है। भारत तथा इगलैण्ड मे लोक सभाएँ ही वास्तविक रूप मे सत्ताधारी हैं। परन्तु अमेरिका में स्थिति इसके विपरीत है। वहा निम्न सदन दुर्बल तथा वरिष्ठ सदन आवश्यकता से अधिक शक्तिशाली है। सीनेट के व्यक्तित्व के समक्ष प्रतिनिधि सदन बौना सा मालूम होता है। अमेरिकी सविधान के निर्माता चाहते थे कि प्रतिनिधि सदन ब्रिटिश लोक सभा का सशोधित सस्करण बने परन्तु उनकी आशायें धूमिल सिद्ध हुई। लास्की ने तो यहाँ तक कहा है कि 'प्रतिनिधि सभा उन कृत्यों के करने मे जोकि उससे अपेक्षित हैं, बुरी तरह असफल रही है।[1] प्रतिनिधि सभा की दुर्बलता के कारण निम्नलिखित हैं

(1) कार्यपालिका पर नियन्त्रण का अभाव (Absence of Control on Executive) – अन्य देशो मे निम्न सदन इस कारण से शक्तिशाली बन सके हैं क्योंकि कार्यपालिका पर उनका पूर्ण नियन्त्रण है। कार्यपालिका के प्रति उनका अविश्वास कार्यपालिका को अपदस्थ कर सकता है, परन्तु अमेरिका मे यह सम्भव नही हुआ है। वहाँ यदि कुछ कार्यपालिका शक्तियाँ हैं भी तो वे केवल सीनेट को हैं। प्रतिनिधि सदन मे उनका अभाव है।

---

1 The House of Representative in short have gravely failed to the functions, it might have expected to perform

(2) **सीनेट की स्थिति (Position of The Senate)**—संविधान स्वय भी सीनेट को शक्तिशाली बनाना चाहता है। उसे गुरुत्वाकर्षण का केन्द्र कहा गया है। सीनेट को राष्ट्रपति की शक्तियो पर अकुश रखने के रूप मे रखा गया है। अतएव प्रतिनिधि सदन की शक्ति पृष्ठभूमि मे ही स्थित है। उसका व्यक्तित्व आच्छादित हो गया है। लोगो पर प्रतिनिधि सदन का प्रभाव कम तथा सीनेट का अधिक है।

(3) **अल्पावधि (Short Tenure)**—प्रतिनिधि सदन का कार्यकाल केवल 2 वर्ष है जबकि इगलैण्ड में लोक सभा का कार्यकाल 5 वर्ष है। सदस्यो का आने की देर नहीं होती कि चलने की तयारी भी हो जाती है। सदस्य निर्वाचन मे ही व्यस्त रहते हैं। दो वर्ष मे सदन से प्रभावशाली होने की आशा भी नही की जा सकती।

(4) **सदस्यो का स्तर (Standard of Members)**—बहुत ही साधारण स्तर के व्यक्ति इसके सदस्य बनने की अभिलाषा रखते हैं। प्रबुद्ध एव अनुभवी व्यक्ति सीनेट के ही सदस्य बनना चाहते हैं। इसके सदस्य मध्यम श्रेणी के होते हैं। वे विशेषज्ञ नही अपितु अनुभवशून्य होते हैं। वे अपने व्यक्तित्व द्वारा कोई प्रभाव उत्पन्न नही कर सकते। उनमे सकीर्ण दृष्टिकोण व्याप्त रहता है। सीनेट के सदस्यो के समान वे जीवन तथा देश के प्रति राष्ट्रीय दृष्टिकोण से विचार नही करते।

(5) **विधायी शक्तियो की निष्फलता (Ineffectiveness of Legislative Powers)**—जो कुछ भी विधायी शक्तियाँ प्रतिनिधि सदन को मिली भी हैं, वे भी सीनेट की स्थिति के कारण अप्रभावी ही सिद्ध होती हैं। वस्तुत इस सदन की स्थिति समर्पण तथा आधीनता की स्थिति है, सयुक्त समिति की व्यवस्था भी ऐसी है जिसमे सीनेट की इच्छा ही सर्वोपरि रहती है। केवल वित्त विधेयक की प्रस्तावना के अतिरिक्त अन्य सभी अधिकार इस सदन के सदृश सीनेट को भी प्राप्त हैं। नियुक्ति, अवेषण तथा सधियो के पुष्टीकरण मे भी सीनेट की शक्ति इससे अधिक है। प्रतिनिधि सदन की स्थिति म्लानता की ही है।

(6) **आकार एव कार्य विधि (Size & Procedure)**—सीनेट आकार मे अपेक्षाकृत छोटी होने के कारण अधिक प्रभावशाली है, प्रतिनिधि सदन के सदस्यो की सख्या यद्यपि ब्रिटिश लोक सभा तथा भारतीय लोक सभा से कम है, परन्तु फिर भी वह दुर्बल है। सदन की समिति व्यवस्था ने प्रतिनिधि सदन के सम्मान को घटाया है क्योंकि जो कार्य समितियाँ कर सकती हैं वही कार्य सदन नही कर सकता। यहाँ तक कि समितियाँ विधेयक के शीर्षक तक को परिवर्तित कर सकती हैं। यह कहना भी उचित है कि सदन तो समितियो के निर्णयो पर मोहर मात्र लगाती है। प्रतिनिधि सदन के सदस्य स्वय ही अपनी स्थिति से असन्तुष्ट और दुखी रहते हैं।

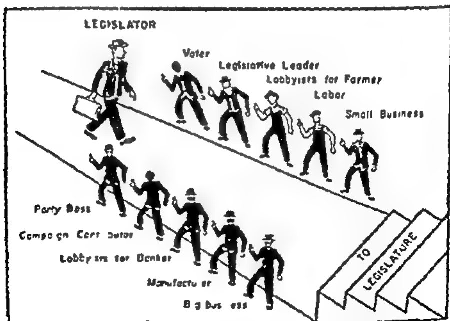
विधायी प्रक्रिया
(Legislative Procedure)

सर ए० हैल्प्स (A Helps) के अनुसार—"आप उन लोगो को मूर्ख कह सकते हैं जो केवल चित्रो में ही सुन्दरता देख सकते हैं। परन्तु आप मानव पीढियो की सूक्ष्मता और सन्देहो के मूर्तरूप, जटिल तथा उलझे हुए विधान की सुन्दरता का अनुमान नही लगा सकते।" मक्लीन के अनुसार 'विधि एक ऐसा तन्त्र है जो

मुस्कराते हुए ही आपकी जेब काट लेता है और इसका उपयोग अध्यापक के लिये अधिक है, न्याय के लिए नही।" अमेरिकी विधि निर्माण की प्रक्रिया पर ब्रिटिश संसदीय प्रक्रिया का प्रभाव स्पष्ट है परन्तु उन्हें एक समान नही कहा जा सकता। इस अन्तर का मूल कारण है प्रणालियो का अन्तर। व्यवस्थापिका पूर्ण रूप से विधायी प्रक्रिया का नेतृत्व नही कर पाती। साधारण श्रेणी का कोई भी विधेयक कांग्रेस के किसी भी सदन में प्रस्तावित किया जा सकता है। अमेरिका मे विधेयक को कानून बनने से पूर्व जिन सोपानो पर से अग्रसित होना पड़ता है, वे सोपान निम्न प्रकार हैं—

(1) प्रस्तुतिकरण अथवा प्रथम वाचन (Introduction or the First Reading of the Bill)—विधि निर्माण की प्रक्रिया मे विधेयक की प्रथम स्थिति प्रस्तुति है। मन्त्रिमण्डल के अभाव मे विधेयक का स्वरूप सार्वजनिक अथवा व्यक्तिगत, कांग्रेस के किसी भी सदस्य द्वारा प्रस्तुत किया जा सकता है। यह समझना भी हमारी भूल होगी कि विधेयको की प्रस्तुति मे राष्ट्रपति तथा उसके सचिवों का कोई हाथ नहीं होता। परन्तु वास्तविकता यह है कि विधेयको के प्रारूप का निर्णय कांग्रेस के बाहर ही होता है और कांग्रेस के किसी सदस्य के नाम से ही वह प्रस्तावित किया जाता है। बड़े-बड़े उद्योगपति अपने हित म विधेयको को प्रस्तावित कराते हैं, अथवा कुछ अवांछनीय विधेयको की प्रस्तुति को रोकते हैं। कांग्रेस के सदस्य तो केवल मध्यस्थ का ही कार्य करते हैं।

जैसा कि निम्नांकित चित्र से स्पष्ट है



उपर्युक्त चित्र यह स्पष्ट करता है कि विधायक पर किस प्रकार से दबाव पड़ते हैं। यदि सीनेट में विधेयक प्रस्तावित होता है तो अध्यक्ष की मेज पर पड़

सन्दूक मे विधेयक की प्रति प्रस्तावक डाल देता है। यदि विधेयक प्रतिनिधि सदन मे प्रस्तावित होता है तो प्रस्तावक उसकी एक प्रति लिपिक की मेज पर रखे हुए सन्दूक (हूपर=Hooper) मे डाल देता है। प्रस्तावक को तुरन्त ही विधेयक की क्रम सख्या मिल जाती है तथा विधेयक छपकर दूसरे दिन कांग्रेस के सदस्यो मे वितरित कर दिया जाता है। विधेयक उस समय तक जीवित रहता है जब तक कि उस पर निर्णय नही हो जाता है। यही विधेयक का प्रथम वाचन कहलाता है।

(2) समिति अवस्था (Committee Stage)—यह विधेयक के जीवन मरण की स्थिति होती है। विधेयक को उसी समिति के पास प्रेषित किया जाता है जिससे वह सम्बन्धित होता है। अमेरिका मे समितियों का निर्माण विषयगत होता है। यदि अचानक ही यह विवाद उठ खड़ा होता है कि विधेयक किस समिति को समर्पित किया जाय तो उस समय अध्यक्ष का निणय ही अन्तिम होता है परन्तु उसके विरुद्ध सदन के समक्ष अपील अवश्य की जा सकती है। यदि विधेयक सहानुभूति रखने वाली समिति के पास पहुँच जाता है तो उस पर ठीक प्रकार से विचार होता है और यदि वह विरोधी समिति के पास पहुच जाता है तो उसे कब्र मे दफना दिया जाता है। ये समितियाँ विधेयक के सम्बन्ध म पूरी पूरी जानकारी प्राप्त करती हैं, तथ्यों को एकत्रित करती हैं और उसके गहन अध्ययन के लिये उपसमितियो की रचना करती हैं। कभी कभी समितियाँ अपनी बैठकें गुप्त स्थानो पर भी करती हैं। विधेयक पर वे निणय लेते हैं। समिति के निणय का निम्नलिखित म से एक रूप हो सकता है—

(i) सम्बन्धित सदन मे विधेयक को प्रस्तावित करने की सिफारिश कर सकती है।

(ii) वह यह भी सुझाव प्रस्तुत कर सकती है कि कुछ सशोधनो के साथ विधेयक का प्रस्तावित किया जाय।

(iii) समिति विधेयक को समाप्त करके उसके स्थान पर नवीन विधेयक की रचना भी कर सकती है।

(iv) समिति विधेयक का मूलोच्छेदन भी कर सकती है और विरोधी सिफारिश के साथ उसे वापिस कर सकती है।

(v) समिति सदन से विधेयक को रद्द करने की सिफारिश भी कर सकती है।

(3) सूची स्तर (Calendar Stage)—ऐसा अनुमान है कि 90% विधेयकों के जीवन का अन्त समिति अवस्था पर ही हो जाता है। विधेयका पर समितियों का सर्वोच्च अधिकार होता है। वे विधेयक के शीर्षक तक मे भी परिवर्तन कर सकती हैं। उपयोगी समझे जाने वाले विधेयक ही सदन को वापस लौटाये जाते हैं। सूचीकरण के स्तर पर विधेयक को विषय के अनुसार किन्हीं पाँच सूचियो मे से एक मे रखा जाता है।

1 सघ सूची (Union Calendar)—इसमे राजस्व, विनियोग तथा सार्वजनिक प्रकार के विधेयक रखे जाते हैं।

2 सदन की सूची (House Calendar)—जिन सावजनिक विधेयको का सम्ब ध वित्त से नही होता वे विधेयक इसके पास भेजे जात हैं।

3 सम्पूण सदन सूची (Calendar of the Whole House)—इसमे वे विधेयक रखे जाते हैं जिनका सम्ब ध सावजनिक हित से न होकर किसी स्थानीय विषय से ही होता है।

4 सहमति सूची (Consent Calendar)—जो विषय राष्ट्रीय महत्व के हैं और जिनके सम्बन्ध मे सहमति भी होती है वे इस सूची के पास भेजे जाते हैं।

5 विमुक्ति सूची (Discharge Calendar)—इस सूची के पास ऐसे विधेयक प्रेषित किये जाते हैं जिनको प्रस्तावक समिति के पास 30 दिन से अधिक रहने के कारण विमुक्त कराता है।

(vi) द्वितीय वाचन (Second Reading of the Bill)—प्रथम वाचन, समिति अवस्था तथा सूची स्तर के पश्चात पूव निर्धारित तिथि पर विधेयक के ऊपर सदन मे विधिवत विचार किया जाता है। पर‌न्तु सदन का स्वरूप परिवर्तित हो जाता है। स्पीकर अपने स्थान को त्याग देता है। अत सदन, सम्पूण सदन की समिति के रूप मे परिवर्तित हो जाता है। सम्पूण सदन की समिति (Committee of the Whole House) विधेयक के उद्देश्यों पर व्यापक रूप से विचार करती है। सशोधन एव सुझाव प्रस्तुत किये जाते हैं। वक्ता को एक बार बोलने का अवसर अवश्य ही दिया जाता है। सदस्य विधेयक के पक्ष तथा विपक्ष मे अपनी अभिव्यक्ति प्रस्तुत करत हैं। अमेरिका मे विधेयकों पर द्वितीय वाचन के समय ब्रिटिश लोक सभा के समान धुआधार वाद विवाद नही होता। सदस्यो को भाषणों की जितनी छूट सीनेट मे दी जाती है उतनी प्रतिनिधि सदन मे नहीं दी जाती।

तृतीय वाचन (Third Reading)—विधेयक के जीवन का यह औपचारिक स्तर है। विधेयक की धाराओ एव उप धाराओ के विषय मे सूक्ष्मरूप से विचार नही किया जाता। यदि कोई सदस्य पूरे विधेयक के पढने की माग करता है तो उस दशा मे विधेयक का केवल शीषक ही पढा जाता है। विधेयक पर सदन का अन्तिम निणय जाना जाता है। इसकी चार विधियाँ हैं—मौखिक मतदान, विभाजन, रोलकोल पद्धति तथा विद्युत के माध्यम द्वारा रोलकोल मतगणना मे सदन का लिपिक सदस्यों के नाम बोलता जाता है तथा उनके नाम के सामने 'हाँ' अथवा 'नहीं' नोट करता जाता है वैसे तो आजकल यान्त्रिक युग मे विद्युत के उपकरणों के माध्यम से सदन का निणय ज्ञात कर लिया जाता है। कभी कभी अध्यक्ष मतगणना के लिए दो व्यक्तियो को नियुक्त कर देता है जोकि गणक (Tellers) कहलाते हैं।

राष्ट्रपति की स्वीकृति (Assent by the President)—विधेयक के जीवन मे राष्ट्रपति की स्वीकृति अन्तिम चरण होती है। राष्ट्रपति निम्नलिखित मे से किसी भी विधि को अपना सकता है—

(i) विधेयक को स्वीकार कर ले।

(ii) विधेयक को पुन विचार हेतु उस सदन को वापिस कर दे जहाँ पर वह प्रस्तावित किया गया था। यदि पुन विचार में सदन विधेयक को 2/3 बहुमत से स्वीकार कर लेता है तो राष्ट्रपति की अनुमति का महत्व नहीं रहता।

(iii) वह तटस्थ रह सकता है। उस स्थिति मे विधेयक बिना उसके हस्ताक्षरो के भी कानून बन जाता है।

(iv) यदि 10 दिन की अवधि से पूव ही काग्रेस का अधिवेशन समाप्त हो रहा हो तो राष्ट्रपति शीघ्रगामी निषेधाधिकार (Pocket Veto) का प्रयोग करके विधेयक के जीवन को समाप्त कर सकता है।

इसके पश्चात् कानूनो को सविधि पुस्तिका मे अकित कर दिया जाता है और राज्य सचिव उन्हे घोषित करता है।

अमेरिकी विधायी प्रक्रिया की ब्रिटिश विधायी प्रक्रिया से तुलना
(American & British Legislative Procedures Compared)

1 इगलैण्ड मे सावजनिक तथा व्यक्तिगत विधेयकों म अन्तर किया जाता है और उनकी प्रक्रिया भी भिन्न भिन्न होती है। अमेरिका मे यह अन्तर नही होता है।

2 इगलैण्ड मे अधिकाश विधेयक सरकारी विधेयक होते हैं और वे मन्त्रिमण्डल के सदस्यो द्वारा सदन मे प्रस्तावित किये जाते हैं। इसके विपरीत अमेरिका में मन्त्रिमण्डल के अभाव मे यह विधि सम्भव नही होती। व्यवहार मे विधेयको का प्रारूप सदन से बाहर ही निश्चित कर लिया जाता है तथा काग्रेस के सदस्यो क माध्यम से उसे वहाँ पर प्रस्तावित किया जाता है। अमेरिका मे विधेयक की प्रस्तुति के विषय मे इगलैण्ड के समान दस मिनट का नियम अथवा साधारण प्रस्तुति का नियम प्रयुक्त नही किया जाता है।

3 अमेरिका में सदन की सहमति प्राप्त करने के पूव ही विधेयक को छपवा लिया जाता है परन्तु इगलैण्ड में यह काम सदन की स्वीकृति के पश्चात ही होता है।

4 ब्रिटेन मे विधेयक की प्रस्तुति तथा प्रथम वाचन एक साथ होते हैं परन्तु अमेरिका मे यह काय पृथक-पृथक होता है।

5 इगलैण्ड मे विधेयक द्वितीय वाचन के पश्चात् ही सदन की किसी समिति के पास भेजा जाता है परन्तु अमेरिका मे यह काय प्रथम वाचन के पश्चात् ही सम्पन्न हो जाता है।

6 इगलण्ड मे समितियाँ अमेरिकी सदन की समितियो के समान विधयक के उद्देश्यो के सम्बन्ध मे विचार नही करतीं।

7 ब्रिटिश ससद की समितियाँ इतनी शक्तिशाली नही होती हैं, जितनी कि अमेरिकी समितियाँ। अमेरिकी समितिया 70% विधेयको को तो चट ही कर जाती हैं और विधेयको का पूणरूप से शव परीक्षण करती हैं। प्रत्यक्ष तथा गुप्त रूप से उस पर विचार करती हैं। विधेयक को कभी कभी नवीन सिरे से तयार करती हैं। उसमे सशोधन प्रस्तावित करती हैं। कहने का तात्पय यह है कि विधयको का सम्पूण जीवन समितियो के हाथों म ही होता है। इगलैण्ड मे समितियो को विधेयक को अस्वीकार करने अथवा अन्य इसी प्रकार के व्यापक अधिकार प्राप्त नही हैं।

8 इगलैण्ड में समितियो का गठन विषयगत नही होता, वहाँ समितियो की रचना आवश्यकतानुसार की जाती है, वे विषयगत नहीं होतीं। उनमे विशेषज्ञ भी रखे जाते हैं, जबकि अमेरिकी समितियो मे विशेषज्ञ नहीं रखे जाते हैं।

9 इगलैण्ड मे अमेरिका के समान कलैण्डर अथवा सूची व्यवस्था नही पाई जाती है।

10 तृतीय वाचन तो अमेरिका तथा इगलैण्ड मे लगभग समान ही है, उसमे केवल मत गणना की विधि का ही अ तर है।

11 इगलण्ड मे सम्राट को निषेधाधिकार प्राप्त है, पर तु वह नाममात्र का ही है। प्राय विधेयको को स्वीकृति मिल ही जाती है। सम्राट उसे रोक नही सकता। इसके विपरीत अमरिका मे राष्ट्रपति का निषधाधिकार वास्तविक है और इसका अनेको बार प्रयोग भी हुआ है।

समिति व्यवस्था
(Committee System)

अमेरिका मे अध्यक्षात्मक प्रणाली होने से समिति व्यवस्था का अनूठा महत्व है। मं त्रमण्डल के अभाव मे सदन मे नेतृ व के अभाव की पूर्ति समितियो के द्वारा ही होती है। अमेरिका मे विधि का एक बहुत बडा भाग समितियो का ही अनुदाय है। अमेरिका मे विधि निमाण की प्रक्रिया म समिति का स्तर अत्य त महत्वपूर्ण है। यदि समिति मे विधेयक को समथन मिल जाता है तो उसे चि ता की आवश्यकता नही होती है। यही उसका कठोर परीक्षण और प्रतीक्षा की घडी होती है। इसी कारण विल्सन ने उ हें लघु विधान मण्डल कहा है।' (Miniature Legislatures) स्पीकर रीड (Reed) ने इन समितियों को विधान मण्डल के हाथ, कान आँख तथा मस्तिष्क कहा है। मुनरो (Munro) ने उनके महत्व को विधायी य त्र का तेल कह कर सबोधित किया है, जोकि उसे जमने नहीं देता। सदन की कायकुशलता समितियो की कायकुशलता पर ही अवलम्बित है। सीनेट की अपेक्षा प्रतिनिधि सदन मे समितियों की सख्या बहुत अधिक है। काग्रेस म निम्नलिखित समितियाँ पाई जाती हैं—

(1) स्थायी समितियाँ (Standing Committees)—अमेरिकी समिति व्यवस्था मे इनका महत्व सबसे अधिक है। इगलैण्ड मे स्थायी समितियो की सख्या अमेरिका की अपेक्षा अधिक है। सन् 1911 के पश्चात् इन समितियो का निर्माण स्पीकर के स्थान पर सदन द्वारा होता है, प्रत्येक समिति मे 12 से 30 तक सदस्य होते हैं। कभी कभी कुछ समितियो की सख्या 50 तक भी हो जाती है। यथाथ मे समितियों की रचना राजनैतिक दलीय आधार पर ही कर लेत हैं। सदन तो केवल ठप्पा मात्र लगाता है। समितियों के अध्यक्ष अनुभवी व्यक्ति होते हैं। वे प्राय अपने दल के प्रमुख नेता होते हैं। सीनेट मे स्थायी समितियो की सख्या 15 के लगभग होती है, जबकि प्रतिनिधि सदन मे यह सख्या 19 होती है। इन समितियों का निर्माण विषयगत हाता है जिनम कृषि समिति सैनिक समिति, अनुदान समिति बैंक तथा मुद्रा समिति शिक्षा व श्रम समिति, परराष्ट्र समिति, नियम निर्मात्री समिति, सनिक कल्याण समिति आदि प्रमुख हैं।

(2) प्रवर समितियाँ (Select Committees)—इस प्रकार की समितियों का गठन समय-समय पर विशिष्ट उद्देश्यों की पूर्ति की दृष्टि से किया जाता है। उद्देश्य की पूर्ति होने पर ये समितियाँ समाप्त कर दी जाती हैं इनके सदस्यों की सख्या निश्चित नहीं होती।

(3) संयुक्त समितियाँ (Joint Committees)—इन समितियो की रचना दोनो सदनो के मिले जुले सदस्यो द्वारा की जाती है। इनमे दोनो पक्षो के सदस्य होते हैं। किसी ऐसे उद्देश्य के लिये इनकी रचना होती है जिसका सम्ब ध दोनो सदनों से होता है। उद्देश्य की पूर्ति होने पर ये समितियाँ समाप्त कर दी जाती हैं।

(4) संचालन समितियाँ (Steering Committees)—यह समिति ब्रिटिश समिति व्यवस्था मे नही पाई जाती, वहा पर इसके कार्यों का संचालन म त्रिमण्डल द्वारा ही किया जाता है। अमेरिका में इस समिति का गठन बहुमत दल के सदस्यो मे से ही होता है। उसका नेता ही इसका अध्यक्ष होता है। इस समिति का प्रमुख काय विधेयको को विचार करके उन्हे सदन मे प्रस्तुत करना और उन्हें पारित करना है। यह बहुमत दल की ओर से विधेयको का काय संचालन करती है।

(5) सम्पूर्ण सदन की समिति (Committee of the Whole House)—यह समिति ब्रिटेन मे भी पाई जाती है। कुछ अ तरो को छोडकर अमेरिकी समिति व्यवस्था पर ब्रिटिश समिति व्यवस्था का प्रभाव स्पष्ट है। इस समिति मे सदन के ही समस्त सदस्य होते हैं। इस समिति का प्रयोग वित्त विधेयको तथा अ य महत्वपूर्ण विवादास्पदो पर विचार करने के लिए किया जाता है। जब सदन पूर्ण सदन की समिति के रूप मे काय करता है तो स्पीकर उसका अध्यक्ष नही रहता। समिति द्वारा निर्वाचित सदन का कोई सदस्य समिति का सभापतित्व करता है। अध्यक्ष की सत्ता का चिन्ह मेज के नीचे रख दिया जाता है। समिति की गणनापूर्ति के लिए 100 सदस्यो का होना आवश्यक है। प्रत्यक सदस्य को 5 मिनट भाषण के लिए दिये जाते हैं। इस समिति का प्रयोग सीनेट मे बहुत कम होता है। इस समिति का प्रयोग सन्धियों आदि पर विचार करने के लिए किया जाता है। इसमे मतगणना का रिकार्ड नहीं रखा जाता। सम्पूर्ण सदन की समिति के निणयो को प्रभावी बनाने के लिए यह आवश्यक है कि वे बाद मे सदन के द्वारा भी अनुमोदित कर दिये जाएँ।

(6) सम्मेलन समिति (Conference Committee)—सम्मेलन समितियो की रचना तभी की जाती है जबकि कांग्रेस के दोनो सदनो मे किसी विधेयक पर सहमति नही हो पाती। साधारणतया, दोनो सदनो मे से तीन तीन सदस्य लिये जाते हैं। पर तु कभी कभी असाधारण प्रश्नो पर प्रत्येक सदन से 5 तक सदस्य लिये जाते हैं ये अपने अपने सदन से निर्देश लेते हैं और सदन की एक इकाई के रूप मे काय करते हैं। हम इसे मेल-जोल समिति भी कह सकते हैं। ये पारस्परिक विवादों को सुलझाने का प्रयत्न करती हैं। बहुधा यह देखा गया है कि इन समितियो मे सीनेट के सदस्य अपने अनुभवपूर्ण व्यक्तित्व का लाभ उठाकर सफलता प्राप्त कर लेते हैं।

(7) नियम समिति (Committee on Rules)—यह सदन की सबसे अधिक महत्वपूर्ण समिति होती है। यह सदन की स्थायी समितियो म से एक है। इसमें लगभग 12 सदस्य होते हैं। स्पीकर इसका अध्यक्ष होता है। यह समिति नवीन सदन के प्रारम्भ मे ही नियमो का निर्माण करती है। ये नियम सदन की कार्यवाही को नियन्त्रित करते हैं। इस समिति में बहुमत दल के ही सदस्य होते हैं। वे नियमो का निर्माण इस प्रकार से करते हैं जिससे कि उनके दल के कार्यक्रमों मे

कोई बाधा उत्पन्न नहीं हो। यद्यपि अमेरिका में सदन की समितियाँ ही बहुत से विधेयकों का समापन कर देती हैं परन्तु फिर भी इतने विधेयक बच जाते हैं कि उन सब पर विचार करना भी सदन के लिए सम्भव नहीं होता। उनमें से बहुत से विधेयक नियम समिति को प्रेषित किये जाते हैं। नियम समिति उनसे काँट छाँट करके पुनः प्रतिवेदन के रूप में सदन के सम्मुख प्रस्तुत करती है जिससे सदन को उन पर विचार करने में कोई कठिनाई नहीं होती। सदन की समिति ही इस बात का भी निर्णय करती है कि कौनसा विधेयक विचार विमर्श करने योग्य है। नियम समिति सदन तथा स्थायी समितियों के बीच एक मध्यस्थ के रूप में कार्यों का सम्पादन करती है। नियम समिति के पास व्यापक अधिकार होते हैं। यह सदन के नियमों में किसी भी समय परिवर्तन कर सकती है। यह विधेयकों में विलम्ब डाल सकती है। प्रायः इस समिति की बैठकें गुप्त रूप से होती हैं। सन् 1910 में सदन में स्पीकर कनन जोई के विरुद्ध विद्रोह उत्पन्न हुआ जिसके फलस्वरूप सबसे पहला कार्य स्पीकर को नियम समिति से पदच्युत करना था। मार्शल डिमोक के शब्दों में नियम समिति वास्तविक शक्ति है।[1]

प्रत्येक समिति के अध्यक्ष को पूर्व काल में स्पीकर ही नियुक्त करता था परन्तु अब यह कार्य उसके हाथ में नहीं रहा है। अब अध्यक्षों की नियुक्ति बहुधा वरिष्ठता नियम के आधार पर ही होती है। समितियाँ अपने अध्यक्षों के कार्यों पर भी नियन्त्रण नहीं रख पाती हैं। अध्यक्ष निष्पक्षता की अपेक्षा अपने दल की नीतियों तथा उसके प्रस्तावों का प्रत्यक्ष रूप से समर्थन करता है। अमेरिकी समिति व्यवस्था का सबसे बड़ा दोष यह है कि एक समिति तथा दूसरी समिति के कार्यों में विशेष अन्तर नहीं रखा गया है। अल्टमैन का यह कथन सही है कि 'विशिष्ट हितों का प्रतिनिधित्व करने की प्रवृत्ति समितियों में पाई जाती है। इंगलैण्ड की समिति व्यवस्थाओं की तुलना ब्रिटिश संविधान के अध्याय 'लोक सभा' के अन्तर्गत की जा चुकी है।

ब्रिटिश संसद तथा अमेरिकी कांग्रेस—तुलना
(British Parliament & American Congress—Comparison)

कांग्रेस तथा ब्रिटिश संसद की तुलना मनोरंजक है। कांग्रेस सचमुच ब्रिटिश संसद की पुत्री है, परन्तु पुत्री ने माता से अधिक उन्नति कर ली है। दोनों ही अपने अपने देशों के प्रभावशाली विधान मण्डल हैं। दोनों ही द्विसदनात्मक हैं, परन्तु ब्रिटिश संसद का द्वितीय सदन ऐतिहासिक सदन है तथा कांग्रेस का द्वितीय सदन स्थायी सदन है, परन्तु ऐतिहासिक नहीं। हाउस ऑफ लार्ड्स की सदस्य संख्या की अपेक्षा अमेरिकी सीनेट की सदस्य संख्या कम है। प्रतिनिधि सदन के सदस्यों की संख्या भी ब्रिटिश लोक सभा के सदस्यों से कम है। हम और भी कई दृष्टियों से दोनों देशों के विधान मण्डलों की तुलना कर सकते हैं, जोकि इस प्रकार हैं

अमेरिका के समान ब्रिटिश संसद की समितियों को विधेयकों के सम्बन्ध में

---

1 'The rules committee therefore is a real power —Marshall Demock

व्यापक अधिकार प्राप्त नहीं हैं। वे विधेयकों के उद्देश्यों में परिवर्तन तथा उनकी समाप्ति नहीं कर सकतीं।

अमेरिका में राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति तथा अन्य पदाधिकारियों के आचरण के सम्बन्ध में इसे खोज करने का अधिकार है और इसके लिए खोज समितियों की स्थापना भी की जाती है, परन्तु ब्रिटिश संसद में यह व्यवस्था नहीं है।

इंगलैण्ड में कार्यपालिका अर्थात् मन्त्रिमण्डल के ऊपर संसद को पूर्ण अधिकार प्राप्त है। मन्त्रिमण्डल उसी के प्रति उत्तरदायी होता है। वह मन्त्रिमण्डल को अपदस्थ भी कर सकती है। उसके विरुद्ध अविश्वास का प्रस्ताव पारित कर सकती है, परन्तु अमेरिका में यह अधिकार कांग्रेस को प्राप्त नहीं है। वहाँ कांग्रेस महाभियोग, नियुक्तियों की पुष्टि तथा सन्धियों पर स्वीकृति देकर ही अपना नियन्त्रण स्थापित करती है।

इंगलैण्ड में संसद संविधान में संशोधन भी साधारण नियमों के समान ही कर लेती है किन्तु अमेरिका में यह सम्भव नहीं है। वहाँ पर संविधान में संशोधन करना अत्यन्त कठिन है।

इंगलैण्ड में संसद अपने कार्यकाल में वृद्धि भी कर सकती है जोकि अमेरिका में असम्भव ही है।

अमेरिका में कांग्रेस को महाभियोग की प्रक्रिया के प्रयोग करने तथा नवीन आयोगों की स्थापना करने का अधिकार भी प्राप्त है, परन्तु ये अधिकार इंगलैण्ड की संसद को प्राप्त नहीं हैं।

अमेरिका में राष्ट्रपति को स्पष्ट बहुमत नहीं मिलने की अवस्था में, कांग्रेस को ही सबसे अधिक मत पाने वाले दो व्यक्तियों में से एक को निर्वाचित करने का अधिकार है, परन्तु ब्रिटिश संसद में यह सब कुछ सम्भव नहीं है।

इंगलैण्ड में संसद द्वारा निर्मित विधियों को अवैध घोषित करने का अधिकार किसी भी न्यायालय को नहीं है परन्तु अमेरिका में यह सम्भव है।

इंगलैण्ड में मन्त्रिमण्डल संसद पर हावी रहता है जिसे हम मन्त्रिमण्डलीय अधिनायकत्व कहते हैं। संसद का कार्य अब केवल आलोचना करना मात्र ही रह गया है, नियन्त्रण नहीं। परन्तु अमेरिका में यह स्थिति नहीं है। वहाँ सिद्धान्त तथा व्यवहार में कोई अन्तर नहीं है और अवरोह एवं सन्तुलन की पद्धति के सन्दर्भ में कांग्रेस ने अपनी पूर्ण भूमिका सफलतापूर्वक निभाई है। वहाँ पर कार्यपालिका व्यवस्थापिका पर हावी नहीं रहती है।

इंगलैण्ड में दलीय व्यवस्था की कठोरता के कारण ही संसद का महत्व कम होता जा रहा है। अमेरिका में दलीय व्यवस्था कठोर नहीं है, अतः वहाँ पर कांग्रेस के महत्व में वृद्धि होती जा रही है।

अमेरिका में दोनों सदनों की शक्तियों में समानता है, परन्तु संयुक्त समितियों में भी सीनेट अपने व्यक्तित्व के प्रभाव से प्रतिनिधि सदन की अपेक्षा अधिक सफलता प्राप्त कर लेती है, परन्तु इसके विपरीत इंगलैण्ड की संसद में ऐसा नहीं होता है, वहाँ पर द्वितीय सदन न केवल द्वितीय सदन है वरन् वह द्वितीय श्रेणी का ही सदन रह गया है। उसकी सीनेट से कोई तुलना नहीं है।

अमेरिका मे विधेयको के निणय सदन से बाहर पहले ही कर लिये जाते हैं परन्तु इगलैण्ड मे ऐसा नही होता है। वहाँ पर पहले विधेयक के प्रारूप पर पूण रूप से विचार होता है।

अमेरिकी विधायी प्रक्रिया के प्रयोग मे आने वाले कुछ शब्द

लॉबीयिंग (Lobbying)

लॉबीयिंग व्यक्तिगत विधायको तथा सम्पूण व्यवस्थापिका को प्रचार एव प्रत्यक्ष सम्पक आदि स प्रभावित करने की एक पद्धति है। मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था के कारण ब्रिटिश ससद मे इनका अस्तित्व नही है। लॉबीज को अमेरिकी राजनतिक शब्दावली मे उपार्जितका सरकार कहते हैं। शाब्दिक अथ मे लॉबी उस मुख्य बरामदे को कहते हैं जोकि व्यवस्थापिका सभा के साथ सलग्न रहता है, जहाँ पर अवकाश के समय विधायक आकर बैठते हैं। जब कोई विधेयक काग्रेस मे प्रस्तुत किया जाता है उस समय विधेयक को अपने हित म स्वीकृत कराने अथवा अस्वीकृत कराने हेतु परस्पर विरोधी गुट अपने अपने व्यक्तिगत स्वार्थों एव हितों के रक्षाथ विधायकों से सम्पक स्थापित करते हैं और अपने पक्ष के सम्बन्ध में विविध प्रकार से प्रभाव डालते हैं। वे विधायको द्वारा विधेयकों मे वाञ्छनीय सशोधन करवाने का भी प्रयास करते हैं। इस प्रकार के प्रयत्नो को लॉबीयिंग कहा जाता है। ये लॉबीयिस्ट बडे बडे उद्योगों, सस्थानों (Firms), ट्रेड यूनियनो तथा क्लबो आदि के अभिकर्ता (Agent) होते हैं, उन्हें पूजीपतियो द्वारा नियमित रूप से वेतन मिलता है।

अमेरिका मे लगभग 500 लॉबीज केवल वाशिगटन मे ही हैं। अमेरिका में जहाँ कही विधान मण्डल हैं वहाँ पर लॉबीज भी अवश्य ही पाई जाती हैं। कुछ विचारकों ने तो इन लॉबीज को विधानमण्डल के तृतीय सदन तक कहकर सबोधित किया है। लॉबीज कभी कभी तो ऐसे विधेयको का प्रारूप भी तयार करती हैं जोकि उनके हित मे हों। *वे कभी कभी निर्वाचन मे अपने उम्मीदवार के रूप म उन* व्यक्तियों को भी खडा करती हैं जोकि उनकी नीतियो से सहमत होते हैं। इसी प्रकार कभी-कभी वे अपनी नीतियों के विरोधी उम्मीदवार का विरोध भी करते हैं। अमेरिका मे लॉबीज की उपयोगिता पर बल देते हुए मार्शल डिमोक तथा डिमोक ने *कहा था कि 'लाबीज उसी प्रकार से निश्चित हो गई हैं जिस प्रकार से मृत्यु एव* टैक्स'[1] अमेरिका मे उपार्जितकावाद (Lobbyism) का प्रोत्साहन-दबाव समूह के विकास के कारण ही हुआ है। इसका एक अन्य प्रमुख कारण यह भी है कि बडे बडे राजनतिक दलों में समझौतावादी प्रवृत्ति पाई जाती है जिससे दबाव समूहों *(Pressure Groups)* को प्रोत्साहन मिलता है। अमेरिका में दलीय राजनीति की अपेक्षा दबाव समूह राजनीति को अधिक प्रोत्साहित किया जाता है। जब राजनतिक दल सावजनिक हित की बातें रखते हैं तो दबाव समूह यह सोचते हैं कि उनके हितों को किस मात्रा मे लाभ होगा। सरकार के कार्यों की मात्रा मे इतनी वृद्धि हो गई है कि दबाव समूहों को अपने हितों को सुरक्षित रखने की बात कहनी पडती है। अत

---

1 Lobbees has come to be as certain as death and Taxes. —Marshall Dimoeck

उपन्तिकावाद वह प्रभाव है जोकि हितबद्ध समूह विधायको पर विविध प्रकार से विधियो को अपने पक्ष मे करवाने के लिए प्रभाव डालता है। इसके लिए इन दवाव समूहों को अवकाश प्राप्त सीनेटरो तथा अन्य उच्च प्रशासकीय पदाधिकारियो की सेवाओं को लेना पडता है। ये लॉबीज दवाव समूहों द्वारा ही बनाये रखी जाती हैं, उपतिकावाद अनतिक तो है परन्तु अवैध नहीं है। इसमे वर्गीय हित की भावना है। चूंकि लोक सदन मे भौगोलिक हितों का पूण प्रतिनिधित्व उपलब्ध नही हो पाता है अतएव इससे विक्षुब्ध होकर ही दवाव समूहो का निर्माण को बल मिला है। अमेरिकन लॉबीज द्वारा जिन सगठनों का प्रतिनिधित्व प्रमुख रूप से किया जाता है वे इस प्रकार हैं अमेरिकन एसोशियसन आफ रेलवे एक्जीक्यूटिव फेडरेशन ऑफ लेबर, नेशनल वेबीलियम एसोशियसन, चेम्बर ऑफ कॉमर्स, तथा अमेरिकन लाइजन, इत्यादि।

अमेरिकन लॉबीज जिन साधनो का प्रयोग करती हैं वे इस प्रकार हैं

(1) व्यवस्थापिका के सदस्यों का विश्लेषण करना अर्थात् वे किस प्रकार के हैं, उनकी रुचियां क्या हैं उनको किस प्रकार अपने पक्ष मे किया जा सकता है। कौन से सदस्य स्पष्ट एव नैतिकतावादी हैं जिनको अपने पक्ष मे नहीं किया जा सकता है और कौन से सदस्य सदिग्ध हैं।

(2) सदन के अध्यक्षो समितियो के अध्यक्षों एव समितियो के सदस्यों आदि के निर्वाचनो मे भाग लेना जिससे अधिक से अधिक सख्या म उनके सदस्य निर्वाचित हो सकें।

(3) विधेयकों को अपनी आवश्यकताओं के अनुरूप निर्मित करना।

(4) विधायको से उनके कायकक्षों मे अथवा सदन के प्रकोष्ठो मे जाकर उनसे साक्षात्कार करना।

(5) विधायिका (Constituency) के प्रतिष्ठित व्यक्तियों से पत्राचार तथा तार एव अन्य दूरभाषी यन्त्रों द्वारा सदस्यों को प्रभावित कराना।

(6) मित्रता एव सामाजिक गतिविधियों मे वृद्धि करना और रात्रि का भोजन एव अन्य पार्टिया आदि का आयोजन करना।

(7) प्रचार साधनों का प्रयोग करना।

जेरीमैण्डरिंग (Gerrymandering)

जैरीमैण्डरिंग की प्रथा बहुत पुरानी है। मसाचूसेटस के राज्यपाल एलब्रिज-जेरी (Elbridge Cerry) के नाम से ही यह प्रथा प्रचलित हो गई है। उसने अपने राज्य को रिपब्लिकन दल का बहुमत बनाये रखने की दृष्टि से इस प्रकार विभाजित किया कि वे क्षेत्र जहा डमोक्रैटिक दल का बहुमत था बिखर गए और सन् 1812 मे वे अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त नही कर सके। जब डमोक्रटिक दल शक्तिशाली बनता है तो वह भी ऐसा ही करता है। इसमे निर्वाचन क्षेत्रों का परिसीमन ही इस प्रकार से किया जाता है कि सत्ताधारी दल के प्रत्याशियो को अधिक से अधिक लाभ प्राप्त हो सके तथा विरोधी पक्ष का गढ़ टूट जाय। अमेरिका मे प्रत्येक राज्य से निर्वाचित होने वाले विधायको की सख्या, जनसख्या के आधार पर कांग्रेस ही निर्धारित करती है, परन्तु निर्वाचन क्षेत्रो की व्यवस्था, परिसीमन, निर्माण तथा

निर्वाचन व्यवस्था एवं नियमों का निर्माण उस राज्य की सरकार ही करती है। क्षेत्रों की इस परिसीमन प्रणाली को जरी मैण्डरिंग कहते हैं। यह कहा जाता है कि राज्यपाल जरी ने इस व्यवस्था के अनुकूल एक नूतन निर्वाचन क्षेत्र का जो निर्माण किया था वह सर्प के समान था, वहाँ पर एक चित्रकार ने आकर उसमे पंख, दाँत नाक आदि लगा दिए और कहा कि आप इसे सैलमैण्डर कहें, परन्तु एक सम्पादक ने उसका नाम बदलकर जैरीमैण्डर कर दिया। जैरीमैण्डर के सिद्धान्त की व्याख्या मार्शल डिमोक ने अपनी पुस्तक *American Govt in Action* में की है "किसी राज्य या नगर के मण्डलो को निर्मित करते समय अपनी पार्टी के समर्थित समस्त अथवा जितने भी अधिक से अधिक सम्भव हो सकें उतने अधिक जिलो को पृथक करो। यदि आपके पास प्रत्येक जिले का नियन्त्रण करने के लिए पर्याप्त मत नहीं हैं तो अपने विरोधियों की शक्ति को कम से कम जिलो मे स्थिर करो जिससे उन्हे कम से कम लाभ हो सके।"

किसी भी नैतिक दृष्टि से इस प्रणाली का समर्थन नहीं किया जा सकता। कई बार इसको कानून के माध्यम से भी रोकने का प्रयास किया गया परन्तु सफलता प्राप्त नहीं हो सकी, परन्तु लोकमत इस प्रणाली के विपक्ष मे हैं। अतएव यह निर्बल होता जा रहा है।

फ्लोर लीडर (Floor Leader)

अमेरिका मे राष्ट्रपति के मन्त्रिमण्डल के सदस्य कांग्रेस के किसी भी सदन की कार्यवाही मे भाग नहीं लेते। इसीलिए वहाँ दोनों सदनो मे दल का नेतृत्व फ्लोर लीडर के द्वारा होता है। फ्लोर लीडर बहुमत दल म भी होता है और अल्प सख्यक दल मे भी। सदन मे बहुमत दल के फ्लोर लीडर अथवा सदनीय दल के नेता का स्थान, स्पीकर से द्वितीय स्थान पर होता है। उनकी शक्तियाँ पर्याप्त रूप मे व्यापक होती हैं। सदनीय दल के नेता की नियुक्ति व्यवस्थापिका के राजनतिक दलों के द्वारा की जाती है। इसे दलीय सगठन अथवा *Party Cacus* कहा जाता है। वह दल का प्रभावशाली व्यक्ति होता है। सदन मे दलीय हितो के सरक्षण के हेतु उसकी नियुक्ति की जाती है। मार्शल डिमोक ने अपनी पुस्तक *American Govt in Action* मे कहा है कि वास्तविक अर्थों मे सफल सदनीय दल के नेता को जन्मजात राजनीतिज्ञ होना चाहिए।[1] फ्लोर लीडर भावी गवर्नर राष्ट्रपति अथवा स्पीकर के पद के लिए भी सरलतापूर्वक आशावान हो सकता है, वह केवल व्यवस्थापिका भवन तक ही सीमित नही रहता। जनसाधारण पर उसका व्यापक प्रभाव रहता है। भावी निर्वाचनों मे कार्यकर्ता दलीय टिकट पाने के लिए उसकी ओर देख सकते हैं। फ्लोर लीडर मे मधुर स्वभाव के साथ साथ ही स्वस्थ व्यक्तित्व के समस्त गुण व्याप्त होने चाहिए तथा उसमे निर्णय की अद्भुत शक्ति का होना भी आवश्यक है।

वह भाषणों की व्यवस्था तथा अपने दल के वक्तव्यों का क्रम भी निर्धारित

---

1 'The Successful floor Leader must be a born politician in the best sense of the word —Marshall Demoeck

करता है। वह अपने दल के सदस्यों के पारस्परिक विवादों को सुलझाने का भी भरपूर प्रयत्न करता है। मार्शल डिमोक के शब्दों में 'वह निर्णायक तथा शांति संस्थापक दोनों ही है।"[1] वह केवल विरोधी पक्ष के अतिरिक्त सबको प्रसन्न करने का प्रयत्न करता है। सदनीय दल का नेता वस्तुतः अपने दल का जनरल है और दल के सचेतक उसके कर्नल हैं। फ्लोर लीडर सदन की विविध गतिविधियों के सम्बन्ध में दल के नेता को सूचित करता रहता है।

पोर्क बरल तथा लाग रौलिंग (Pork Barrel & Log Rolling)

पार्क का आशय सूअर के मांस से है, बैरल से अभिप्राय है बेलनाकार पोला पात्र। दोनों शब्दों का सामूहिक अर्थ है सूअर के मांस से भरा हुआ ड्रम। गृह युद्ध से पूर्व अमेरिका में विशेषतः उसके दक्षिणी भाग में यह परम्परा थी कि वहाँ फसल काटने के कार्य से निवृत्त होकर जमींदार उस ढोल को तोड़कर सूअर का मांस अपने मजदूरों में बाँटते थे। अमरिका की व्यवस्थापिका में भी यह प्रथा पाई जाती है कि बजट से अतिरिक्त धन को विधायक अपने समर्थकों में वितरित कराने का प्रयास करते हैं। यदि वे ऐसा नहीं करते तो भावी निर्वाचनों में उनके विजय की सम्भावनाएं धूमिल पड़ जाती हैं। यह लूट खसोट पद्धति का ही एक रूप है। 'लॉग रौलिंग' भी एक पुरानी प्रथा का स्मृति चिह्न है। औपनिवेशिक काल में सीमाओं पर रहने वाले व्यक्ति लट्ठ लुढ़काने में एक दूसरे की सहायता करते थे। इसी प्रथा का प्रयोग व्यवस्थापिका में भी किया गया है। जब कोई सदस्य सार्वजनिक धन की माँग असार्वजनिक कार्यों के लिए करता है तो प्रयत्नों को वैधानिक रोग रौलिंग कहा जाता है। विधायकों को अपने उद्देश्यों की पूर्ति हेतु अन्य विधायकों की सहायता भी लेनी पड़ती है। इस प्रकार के व्यवस्थापन को पोर्क बैरल लेजिशलेशन कहा जाता है। ये सबसे अधिक भ्रष्ट साधन हैं।

अमेरिकी कांग्रेस की कुछ दुर्बलतायें
(Certain Weaknesses of the Congress)

सन 1787 में अमरिकी संविधान के निर्माताओं ने कांग्रेस को विविध प्रकार की शक्तियों से सम्पन्न किया और यह आशा व्यक्त की कि वह विश्व को एक शक्तिशाली व्यवस्थापिका के रूप में अपने स्वरूप को न्याय संगत ठहरा सकेगी उसे राष्ट्रपति, उपराष्ट्रपति तथा न्यायाधीशों के सम्बन्ध में महाभियोग की कार्यवाही करने का अधिकार दिया गया और इसके साथ ही वित्त पर पूर्ण अधिकार एवं संविधान में संशोधन करने का भी अधिकार प्रदान किया गया एवं राष्ट्रपति के निर्वाचन में किसी को भी स्पष्ट बहुतमत उपलब्ध नहीं होने की स्थिति में राष्ट्रपति के निर्वाचन की शक्ति भी प्रदान की गई। किंतु कांग्रेस की कार्यवाही का जो स्वरूप रहा है और जिस प्रकार उसने अपनी शक्तियों का प्रयोग किया, वह केवल निराशा की कहानी मात्र ही है कांग्रेस को इस शोचनीय एवं दुर्बल स्थिति को उत्पन्न करने वाले कुछ कारण निम्नांकित हैं

राष्ट्रीय हितों के प्रतिनिधित्व का अभाव (Absence of Representation of National interest)—कांग्रेस की निर्वाचन पद्धति इतनी दूषित है कि कांग्रेस

---

1 He is a refree and peace maker —Marshall Demoeck

(How is the speaker of the House of Representatives selected ? Describe his poweres and functions)

3 अमेरिका, भारत तथा इगलैण्ड के स्पीकर के अधिकारों, कृत्यों तथा स्थितियों का तुलनात्मक वर्णन करें।

(Compare the position, powers and functions of the speakers in England, India and U S A)

4 यदि आपको अमेरिकी काग्रेस का सदस्य बनाया जाय, तो आप किस सदन की सदस्यता पसन्द करेंगे ?

(If you were offered a seat in the American Congress, would you chose the House of Representative or the Senate ? Give reasons for your answer)

5

अमेरिका की न्याय व्यवस्था

[Judicial Organization of U S A]

> "We are under a Constitution but the Constitution is what the Judges say it is" —Hughes
>
> "The Supreme Court is the Constitution" —Frank Fierter

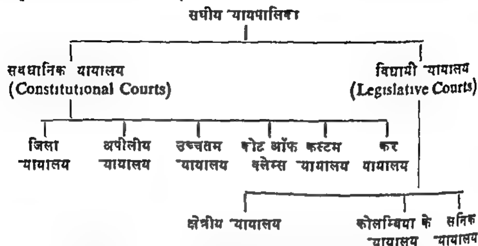
सघात्मक व्यवस्था मे अनिश्चितता एव सदिग्धता का वातावरण उत्पन्न होना अस्वाभाविक नही है जिसका निराकरण एक स्वस्थ एव निष्पक्ष न्यायपालिका के द्वारा सम्भव है। सघ की इकाइयो मे विवाद होना बहुत कुछ स्वाभाविक है और उसके लिये एक निष्पक्ष निर्णायक की आवश्यकता होती है। इस काय का सफलता पूवक सम्पादन उच्चतम न्यायालय द्वारा किया जा सकता है। सरकार के विविध अगों मे समन्वय तथा सामजस्य बनाये रखने के लिए हमे एक ऐसी न्यायिक शक्ति की आवश्यकता होती है जो शक्तियो को सन्तुलित रख सके तथा उनके विभाजन को सुरक्षा प्रदान कर सके। इसके लिए केवल निष्पक्ष न्यायपालिका ही उत्तरदायी है। अमेरिका मे न्यायपालिका की स्वस्थ एव निष्पक्ष व्यवस्था इसका प्रमाण है। फगु सन तथा मैकहेनरी के अनुसार—"सभी सगठित समाजो के लिए न्यायालयो का होना आवश्यक है परन्तु शासन पद्धति एव परम्पराओ का उनके स्वरूप पर प्रभाव होता है। इसी कारण हमे विविध देशो की न्यायपालिका सगठन मे अन्तर स्पष्ट रूप से दृष्टिगोचर होता है।" फ्रास, सोवियत सघ तथा स्विटजरलण्ड के न्यायालयों मे यह अन्तर और भी अधिक देखने को मिलता है। लोक कल्याणकारी राज्य के स्वरूप के साथ तो न्यायपालिका एव उसका महत्व और भी अधिक बढ गया है। ब्राइस के शब्दों मे, 'न्यायपालिका की कायकुशलता के अतिरिक्त शासन की उत्तमता की अच्छी कसोटी और कोई नही है।' स्वस्थ न्याय प्रगति का पथ प्रदशक है। ब्राइस के मतानुसार "अमेरिका की सरकार की किसी और विशेषता ने योरोपीय जगत में इतनी अधिक जिज्ञासा परिचर्चा प्रशसा तथा गलतफहमी उत्पन्न नही की जितनी कि सुप्रीम कोट के उन कतव्यो और कार्यों ने उत्पन्न की है जिन्हें वह सविधान की रक्षा करते हुए प्रयुक्त करता है।"

सघीय न्यायपालिका का सगठन

(Organization of Federal Judiciary)

अमेरिकी सविधान की धारा तीन के अन्तगत अमरिकी सघ की शक्ति को प्रत्यक्ष रूप मे उच्चतम न्यायालय तथा इसी प्रकार के अन्य न्यायालयों

मे रखा गया है, जिनकी स्थापना समय समय पर कांग्रेस द्वारा सम्भव होती रहेगी। अमेरिकी याय सगठन की व्यवस्था को व्यापक रूप से निम्नांकित रेखाचित्र की सहायता से समझा जा सकता है—



व्यापक रूप से सघीय न्यायालयो को दो भागों में विभाजित किया गया है —सवैधानिक यायालय तथा विधायी न्यायालय। सवैधानिक न्यायालय वे न्यायालय हैं जिनकी स्थापना सविधान द्वारा की गई है और विधायी न्यायालय वे न्यायालय हैं जिनकी स्थापना काग्रेस के किसी अधिनियम के द्वारा हुई है। इनके क्षेत्राधिकार एव स्वरूप मे समय समय पर परिवतन होता रहा है। हम पहले सक्षेप मे सवैधानिक न्यायालयो का उल्लेख करेंगे —

(1) जिला न्यायालय (Distric Courts)—ये सघीय न्यायपालिका के सगठन सोपान क्रम मे सबसे छोटे प्रकार के यायालय होते हैं। कोलम्बिया जिले को सम्मिलित करके इस प्रकार के 87 न्यायालय हैं। प्रत्येक राज्य मे कम से कम 1 जिला यायालय अवश्य होता है। बडे राज्यो म एक से अधिक भी होते हैं। इनमे 1 से लेकर 24 तक न्यायाधीश हाते हैं। कांग्रेस ही इस सख्या को निश्चित करती है। मुख्य न्यायाधीश इन्हें अस्थायी रूप से स्थानान्तरित कर सकता है। इनके पास काम बहुत होता है। ये प्रत्येक वष लगभग 10,0000 विवादो का निणय करते हैं। इन्हे अपील सुनने का अधिकार नहीं है। कानूनों को तोडने से सम्बन्धित समस्त विवादों की सुनवाई इन्ही न्यायालयो के द्वारा होती है। इन न्यायालयो के प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार मे नौसेना, दिवालियापन पेटेन्ट राइट, डाकखाने तथा सघीय सरकार द्वारा रक्षित नागरिक अधिकारो के विवाद आते हैं।

(2) अपीलीय न्यायालय (Court of Appeals)—सन् 1911 से पूव इन्हें सर्किट कोर्ट ऑफ अपील्स कहा जाता था। सम्पूण अमेरिका मे इस प्रकार के 11 न्यायालय हैं जिनका सगठन क्षेत्रीय आधार पर किया गया है। प्रत्येक न्यायालय मे 3 से लेकर 9 तक न्यायाधीश होते हैं। इसमे निणय करने के लिए कम से कम 2 न्यायाधीशो की आवश्यकता होती है। इन न्यायाधीशों की नियुक्ति सीनेट की स्वीकृति से राष्ट्रपति द्वारा होती है। इन न्यायालयो को किसी भी प्रकार का

प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार नही दिया गया है। इन्हें केवल जिला न्यायालयो के निणयो के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार है। इन न्यायालयो मे प्रत्येक अभियुक्त को अपील करने का अधिकार है। उसके लिये उसे विशेप आज्ञा नही लेनी पडती। इन न्यायालयो के निणयो के विरुद्ध अपील सुप्रीम कोर्ट मे की जा सकती है।

(3) उच्चतम न्यायालय (Supreme Court)—उच्चतम न्यायालय देश का अन्तिम अपीलीय न्यायालय है। इसकी स्थापना सन् 1789 के *The Judiciary Act* के द्वारा की गई थी। पहले इसका मुख्यालय न्यूयार्क मे था, किन्तु बाद मे इसे वाशिगटन मे स्थानान्तरित कर दिया गया तथा उस समय से इसका मुख्यालय वहीं पर स्थित है। सुप्रीम कोर्ट का व्यापक वणन इसी अध्याय मे आगे किया जायगा।

(4) कोर्ट आफ क्लेम्स (Court of Claims)—इसकी स्थापना सन् 1855 मे हुई थी और इसका प्रमुख काय सघ सरकार के विरुद्ध विवादो का निणय करना है। इसमें एक मुख्य न्यायाधिपति तथा 4 अन्य न्यायाधीश होते हैं। इन सबकी *नियुक्ति सीनेट की स्वीकृति से राष्ट्रपति द्वारा सम्पन्न होती है। सदाचार बनाये* रखने की अवधि मे वे अपने पद पर रहते हैं। इसका भी मुख्यालय वाशिगटन मे है।

विधायी न्यायालय (Legislative Courts)

(1) क्षेत्रीय न्यायालय (Territorial Courts)—इन सबकी स्थापना कांग्रेस के कानूनों के द्वारा हुई है। इस प्रकार के न्यायालय प्योरिटो रीको, वर्जीनिया द्वीप तथा पनामा नहरी प्रदेश मे स्थित हैं। इन्हे जिला न्यायालय तथा अन्य स्थानीय न्यायालयो के अधिकार प्राप्त हैं। इन न्यायालयो मे काय करने वाले न्यायाधीशो की कार्यावधि 4 वष होती है।

(2) सनिक अपीलीय न्यायालय (Military Courts of Appeals)—इसकी स्थापना सन् 1950 मे हुई। इसमे 3 न्यायाधीश होते हैं जिनकी नियुक्ति सीनेट की स्वीकृति से राष्ट्रपति द्वारा 15 वष के लिये होती है। इसको कोई भी प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार प्राप्त नही हैं। जबकि किसी को निम्न सैनिक न्यायालय द्वारा मत्यु दण्ड दिया गया हो तो यह सैनिक न्यायालयो के निणयो के विरुद्ध अपील सुनता है। इसे उन विवादो के भी सुनने का अधिकार है जिनमे कोई जनरल अथवा एडमिरल अन्तग्रस्त होता है। इस न्यायालय के निणय अन्तिम होते हैं, परन्तु उच्चतम न्यायालय विशेष रूप से अपील करने की अनुमति भी प्रदान कर सकता है।

उच्चतम न्यायालय
(Supreme Courts)

जब सवप्रथम सुप्रीम कोर्ट की स्थापना हुई थी उस समय इसमें एक मुख्य न्यायाधीश तथा पाँच अन्य न्यायाधीश थे। सन् 1807 मे इनकी सख्या 7 कर दी गई। सन् 1837 मे इनकी सख्या 9 कर दी गई। सन् 1863 मे 10 तथा 1866 मे पुन 7 कर दी गई। परन्तु सन् 1869 मे इनकी सख्या 9 निश्चित कर दी गई। आजकल इसमें एक मुख्य न्यायाधीश तथा 8 अन्य न्यायाधीश हैं। न्यायाधीशो की नियुक्ति सीनेट के परामश से राष्ट्रपति द्वारा की जाती है। राष्ट्रपति भी प्राय यही प्रयत्न करता है कि ऐसे व्यक्ति की नियुक्ति न्यायाधीश के पद पर की जाय जिस पर सीनेट की सहमति प्राप्त हो सके। क्योंकि सीनेट उसे अस्वीकृत भी कर सकती है।

9 अप्रैल 1970 मे राष्ट्रपति निक्सन (Nixon) ने हैरल्ड कासवाल की नियुक्ति उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के पद पर की थी जिसे सीनेट ने अस्वीकार कर दिया क्योंकि उसकी दृष्टि मे कासवाल एक साधारण योग्यता वाला व्यक्ति था जो प्रजातियता मे विश्वास करता था, वैसे सीनेट ऐसा बहुत कम ही करती है। अतएव यह स्पष्ट हो जाता है कि अमेरिका मे न्यायाधीशो के लिये भारत के समान अह तायें प्रतिपादित नही की गई हैं। न्यायाधीशो का वेतन काग्रेस द्वारा निश्चित किया जाता है जिसको उनकी कार्यावधि मे कम नही किया जा सकता। मुख्य न्यायाधीश को 40,000 डालर तथा अन्य न्यायाधीशो को 35,000 डालर प्रति वष प्राप्त होते हैं। भारत के सदृश अमेरिका के उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशो की सेवानिवृत्त की आयु निश्चित नही है। 70 वष की आयु प्राप्त करने पर न्यायाधीशो को स्वेच्छा से सेवानिवृत्त होने दिया जाता है। सदाचरण बनाये रखने तक वे अपने पद पर आसीन रहते हैं। यदि उन्होने 10 वष तक उस पद पर काय किया है तो उन्हें जीवन भर यह वेतन मिलता रहेगा।

यद्यपि न्यायाधीशो की नियुक्ति राष्ट्रपति द्वारा होती है परन्तु वह अपनी स्वेच्छा से ही उनको पद से मुक्त नही कर सकता। वे काग्रेस द्वारा महाभियोग (Impeach ment) की पद्धति के माध्यम से ही सेवामुक्त किये जा सकते हैं। इसके लिए दोनो सदनो का 2/3 बहुमत आवश्यक है। इस विषय पर सीनेट न्यायालय के रूप मे काय करती है। यदि न्यायाधीश का अपराध प्रमाणित हो जाता है और न्यायाधीश को पदमुक्त करने का प्रस्ताव 2/3 बहुमत से पारित हो जाता है तो उसको सेवा मुक्त किया जा सकता है अन्यथा नही। अभी तक अमेरिका में केवल 9 व्यक्तियों के विरुद्ध यह प्रक्रिया प्रयुक्त की गई है परन्तु केवल 4 के साथ ही यह सफल हो सकी है। सामान्यत महाभियोग के अतिरिक्त अन्य कोई विवाद अमुक न्यायाधीश पर नहीं चलाया जाता है परन्तु सैम्युल चज (Samuel Chase) केवल इसके अपवाद मात्र हैं, जिनके ऊपर महाभियोग के पश्चात भी एक अन्य विवाद चलाया गया परन्तु उन्हें भी सन 1805 में मुक्त कर दिया गया था।

उच्चतम न्यायालय के अधिवेशन वाशिंगटन मे ही होते हैं। इसके अधिवेशन प्रत्येक वष अक्तूबर से प्रारम्भ होकर जून तक चलते रहते हैं। इसकी अध्यक्षता मुख्य न्यायाधीश करता है जोकि उसका अधिशायी अधिकारी है। उसी के द्वारा ही निणयों की घोषणा की जाती है। इसका यह अथ नही है कि उसकी शक्तियाँ अधिक होती हैं अथवा उसके निणयो का अधिक महत्व होता है। निणय सामूहिक रूप से बहुमत द्वारा ही किये जाते हैं। गणपूर्ति के लिए 6 न्यायाधीशों की उपस्थिति पर्याप्त होती है। जो न्यायाधीश निणय से सहमत नही होता है उसके मत को भी लिखा जाता है। मुकदमो पर बहस एव विचार सप्ताह मे मगलवार से शुक्रवार तक होता है। शनिवार को निणय हेतु न्यायाधीशों की बठक मुख्य न्यायाधीश की अध्यक्षता में होती है। यह निणय सोमवार को मुख्य न्यायाधीश द्वारा घोषित किया जाता है। ये निणय जनता के हित के लिए सयुक्त राज्य रिपोटर मे भी प्रकाशित किये जाते हैं।

उच्चतम न्यायालय का क्षेत्राधिकार (Jurisdiction of the Supreme Court)—

(1) प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction)—उच्चतम न्यायालय को प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार भी प्राप्त है जिसका उल्लेख अमेरिकी सविधान के अनुच्छेद 3 के अन्तगत किया गया है। सर्वोच्च न्यायालय का क्षेत्राधिकार अनन्य नही है क्योकि काग्रेस द्वारा अन्य न्यायालयो को भी ये अधिकार प्रदान किये जा सकते हैं परन्तु काग्रेस उच्चतम न्यायालय के क्षेत्राधिकार को कम अथवा अधिक नही कर सकती। प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार मे वे विषय सम्मिलित किये गये हैं जिनके सम्बन्ध मे सर्वोच्च न्यायालय को एकमात्र रूप मे हस्तक्षेप एव निणय करने का अधिकार है। इस क्षेत्र मे निम्नलिखित विषय आते हैं

(क) सविधान, विधियो तथा सन्धियो से सम्बन्धित विवाद।

(ख) राजदूतो, वाणिज्य दूतो एव राजनैतिक अधिकारियो से सम्बन्धित विवाद।

(ग) नाविक विवाद।

(घ) विभिन्न राज्यो के नागरिको के मध्य विवाद।

(ङ) सघ राज्यो क पारस्परिक विवाद अथवा ऐसे विवाद जिनमे अमेरिका एक पक्ष के रूप में हो। सयुक्त राज्य के द्वारा किसी राज्य पर विवाद प्रतिरोपण भी इसी के क्षेत्र मे आते हैं।

(2) अपीलीय क्षेत्राधिकार (Appeallate Jurisdiction)—उन विषयों के अतिरिक्त जिनका उल्लेख प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार की सूची मे किया गया है अन्य सभी प्रकार के विवादो मे सर्वोच्च न्यायालय को अपील सुनने का अधिकार दिया गया है। सर्वोच्च न्यायालय को राज्यो के उच्च न्यायालयो तथा अन्य निम्न सघीय न्यायालयो के निणयो के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार है। सर्वोच्च न्यायालय को यह अधिकार भी प्रदान किया गया है कि वह ऐसे विवादो को स्वय विचारार्थ मगवा सकते हैं जिनमे किसी सवैधानिक व्यवस्था अथवा सन्धि का प्रश्न निहित हो। अपीलीय अधिकार का प्रयोग वस्तुत उसी स्थिति मे होता है जबकि उच्च न्यायालय का निणय सविधान के किसी नियम के विरुद्ध होता है अथवा किसी राष्ट्रीय सन्धि का उसके द्वारा उच्छेदन होता है। सर्वोच्च न्यायालय के अपीलीय अधिकार पर यह परिसीमन भी लगाया हुआ है कि निम्न सघीय न्यायालयो के निणयो के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार केवल उस स्थिति मे होगा जबकि उनके निणय इस तथ्य से सम्बन्धित होगे कि कोई राजकीय नियम सविधान अथवा सघीय नियमो के विरुद्ध है। सन् 1936 के पश्चात् यह नियम बना दिया गया है कि क्षतिपूर्ति के ऐसे विवादो म सर्वोच्च न्यायालय को अपील सुनने का अधिकार होगा जिनमे 3000 डालर की धनराशि का कोई विवाद अन्तग्रस्त हो। फौजदारी के मामलों मे उसे अपील सुनने का अधिकार नही दिया गया है।

(3) न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review)—यह कहना अतिशयोक्ति-पूर्ण नहीं है कि सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति ने उसकी प्रतिष्ठा को आशा की उत्तम शिखर तक पहुँचाया है, सविधान को गति एव सामयिकता प्रदान करके सही अर्थ मे सवैधानिक सर्वोच्चता के सिद्धान्त को प्रतिपादित

किया गया है और स्वय अपने आपको सविधान का प्रेरक एव रक्षक बनाया गया है। इसी शक्ति के कारण उसे विधानमण्डल के तृतीय सदन की सज्ञा दी गई है। यद्यपि इस शक्ति का सवधानिक औचित्य स्पष्ट नहीं है। परन्तु फिर भी प्रमुख विद्वान इस शक्ति को सविधान मे निहित मानते हैं। यह सघात्मक व्यवस्था तथा शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त के अनुकूल है। यदि यह शक्ति न हो तो सर्वोच्च न्यायालय अपने अस्तित्व को सार्थक सिद्ध नही कर सकता। इसी के माध्यम से वह एक कार्यपालिका की उद्दण्डता तथा दूसरी ओर काग्रेस की उच्छृखलता पर नियन्त्रण स्थापित करता है। यह तो दो धार वाला शस्त्र है, समय समय पर इसका प्रयोग स्पष्ट रूप से सर्वोच्च न्यायालय द्वारा किया गया है। न्यायिक पुनर्विलोकन से अभिप्राय यह है कि न्याय पालिका को सविधान के सरक्षक के रूप मे यह अधिकार है कि वह विधान मण्डल तथा कार्यपालिका द्वारा स्वीकृत ऐसे कानूनो को अवैध घोषित कर दे जोकि सविधान की किसी भी धारा अथवा उसकी मौलिकता का उल्लघन करता हो। न्यायिक पुनर्विलोकन का यह अधिकार केवल सर्वोच्च न्यायालय को ही नही है। यह अधिकार राज्य के उच्च न्यायालयो को भी है कि वे राजकीय विधान मण्डलो द्वारा स्वीकृत कानूनो को अवैध घोषित कर दें। सम्भवत इसी कारण ह्यूज ने कहा था कि "हम एक सविधान की छत्रछाया म निवास करते हैं और सविधान वह है जो न्यायाधीश कहते हैं।"[1] फ्रैंक फरटर के शब्दो मे तो सर्वोच्च न्यायालय ही सविधान है।[2] सर्वोच्च न्यायालय अपनी शक्ति के द्वारा ही लोक कल्याणकारी राज्य की अपेक्षाओं एव आवश्यकताओं मे अपनी महत्वपूर्ण भूमिका का निर्वाह कर सका है। लास्की के शब्दो मे यह सस्था (Judicial Review) इतनी सफल है कि किसी भी अन्य सस्था ने सयुक्त राज्य अमेरिका के जीवन पर इससे अधिक प्रभाव नही डाला।"

वस्तुत न्यायिक पुनर्विलोकन न्यायपालिका द्वारा इस तथ्य का निर्णय है कि विधानपालिका अथवा कार्यपालिका का व्यवस्थापन एव अधिशासी आदेश सविधान के अनुकूल है अथवा नही। उच्च न्यायालय भी यह देखते हैं कि राज्य विधान मण्डल तथा कार्यपालिका के किसी आदेश द्वारा सघीय विधि अथवा सधि का उल्लघन तो नही होता। सर्वोच्च न्यायालय इस बात का निर्णय करता है कि सरकार के अन्य दो अगो ने अपनी शक्तियो का कही अतिलघन करके सार्वजनिक हित को विक्षिप्त तो नहीं किया। न्यायिक पुनर्विलोकन कार्यपालिका तथा विधान मडल के षड्यन्त्र के विरुद्ध सुरक्षात्मक कार्यवाही है। यह दोहरी नियन्त्रण व्यवस्था है। सन 1933 में काग्रेस ने निराश होकर राष्ट्रव्यापी आर्थिक सकट से मुक्ति पाने के लिए राष्ट्रपति को विविध प्रकार की सविवेक निर्णय की शक्तियाँ प्रदान की थीं जिनको उच्चतम न्यायालय ने अवैध घोषित कर दिया।[3] व्यवस्थापिका द्वारा कार्यपालिका के इस प्रत्याधिकरण को अशुद्ध एव नियमो तथा सवैधानिक सिद्धान्तों के प्रतिकूल बताया गया है। सन् 1801 में सर्वोच्च न्यायालय की प्रतिष्ठा को उद्दीप्त करने वाले

1 We are under a constitution and the constitution is what the Judges say it is —Hughes
2 Supreme court is the constitution —Frank Ferter
3 उदाहरणार्थ—Panama Refining Company Vs Ryon का विवाद।

दूरदर्शी, मुख्य न्यायाधीश जॉन मार्शल (John Marshal) ने प्रसिद्ध विवाद *Marbury Vs Madison* मे कहा था कि उच्चतम न्यायालयो को काग्रेस अथवा राज्य विधान मडल के किसी भी ऐसे व्यवस्थापन को अवैध घोषित करने का अधिकार है जिससे सविधान की किसी धारा का उल्लघन होता हो। इसी विवाद मे उन्होने यह भी स्पष्ट किया था कि सविधान एक लिखित प्रलेख है जो स्पष्ट रूप से सरकार की शक्तियो को नियमित एव सीमित करता है। उन्होने इस सम्बन्ध मे यह भी बताया था कि सविधान एक मौलिक कानून है तथा काग्रेस के द्वारा पारित किये गये साधारण कानून से उच्चतर है। जॉन मार्शल ने स्पष्ट करते हुए बताया कि जो शपथ न्यायाधीश पदासीन होते हुए लेता है वह उसे इस बात के लिए विवश करती है कि वह सविधान के सरक्षक के रूप में कार्य करके अशुद्ध व्यवस्थापन की दुर्गन्ध को रोके। जॉन मार्शल के चिरस्मरणीय निर्णय पर टिप्पणी करते हुए फर्गूसन तथा मक हेनरी (Ferguson & Mc Henry) ने कहा है कि "यद्यपि उसकी युक्ति की आलोचना की जाती है और उसके तथ्यों को गलत बताया जाता है, परन्तु फिर भी न्यायिक पुनर्विलोकन का सिद्धान्त अमेरिकन शासन प्रणाली का एक सुदृढ़ भाग बन गया है।"

न्यायाधीशो ने वस्तुत सविधान की भाषा तथा उसकी आत्मा की ही रक्षा नहीं की है अपितु शासकीय नीतियों को भी व्यापक मात्रा मे प्रभावित किया है। सन् 1905 मे लोचनर बनाम न्यूयार्क विवाद मे उच्चतम न्यायालय ने उस प्रावधान को अवैध घोषित कर दिया था जिसके द्वारा प्रतिदिन काम के घण्टो को सीमित कर दिया गया था। सन 1918 में *Hammer Vs Dagenhart* मे सर्वोच्च न्यायालय ने काग्रेस के उस कानून को अवैध घोषित किया था जिसमे बच्चो के श्रम से उत्पादित वस्तुओं को वाणिज्य से निष्कासित किया गया था। सन् 1922 के *Bailey Vs Drexel Furniture Co* के विवाद मे उच्चतम न्यायालय ने काग्रेस के इस प्रयास को विफल कर दिया जिसका लक्ष्य बच्चो के श्रम का उन्मूलन करना था। तात्पर्य यह है कि अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय ने वहाँ के जन जीवन को विविध रूपों मे देखा है और उसे प्रभावित भी किया है। इसी कारण सुप्रीम कोर्ट को अमेरिकी काग्रेस का तृतीय सदन कहा गया है। फाइनर ने इसे उस सीमेन्ट की सज्ञा दी है जिसने समस्त ढाँचे को जोड़ा हुआ है।[1]

मुनरो के शब्दों मे 'अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की शक्ति इतनी अधिक है कि इतनी शक्ति का प्रयोग विश्व के अन्य किसी न्यायालय ने बहुत ही कम किया है।" हैरिकन के शब्दो मे, "यह अनेक बातो में अमेरिकी राजनैतिक पद्धति मे सर्वाधिक शक्तिशाली तत्व तथा विश्व मे सबसे बड़ा न्यायिक सगठन है।" न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति के द्वारा उच्चतम न्यायालय ने सदैव ही अमेरिकी विधानपालिका को आश्रित की स्थिति में रखा है।"[2]

---

1 It is the cement which has fixed the whole Federal Structure —F

2 It has kept the American Legislature permanently in a state of be has naturally the ways of child

न्यायिक पुनर्निरीक्षण की आलोचना (Criticism of Judicial Review)

इसमे सन्देह नही कि सर्वोच्च न्यायालय ने न केवल अपने स्वत्वो की ही रक्षा की है, अपितु उसने सविधान की प्रभुता की रक्षा करते हुए नौकरशाही पर अकुश भी रखा है। सर्वोच्च न्यायालय ने गति एव गरिमा प्रदान करके तथा राज्यों की प्रान्तीयता को निरुत्साहित करके राष्ट्रीय एकता की रक्षा की है परन्तु फिर भी कुछ न कुछ कारणो से विविध लेखको द्वारा उसकी आलोचना भी की गई है।

(1) मौलिक कृत्यो की उपेक्षा (Disregard of Fundamental Duties)—न्यायिक पुर्नविलोकन की शक्ति के विरुद्ध एक तर्क यह प्रस्तुत किया जाता है कि सर्वोच्च न्यायालय की रुचि विवादास्पद एव न्यायिक कार्यों मे कम तथा राजनैतिक कार्यों मे दिन प्रतिदिन की गति से अधिक बढती जा रही है। अब सर्वोच्च न्यायालय के निर्णय राष्ट्र की आर्थिक सामाजिक एव राजनैतिक नीतियो से अधिक प्रभावित रहते हैं। यह कहना भी अतिशयोक्तिपूर्ण नही होगा कि सर्वोच्च न्यायालय व्यवस्थापन का एक महत्वपूर्ण अग बन गया है। वास्तव मे सर्वोच्च न्यायालय काग्रेस का तृतीय सदन बन गया है। आज काग्रेस सामान्य इच्छा को कानून का स्वरूप प्रदान कर उसे लागू करवाने मे अपने को असमर्थ पाती है। कभी कभी तो सर्वोच्च न्यायालय ने पक्षपात एव राजनैतिक दृष्टियो की दूषित चपेट मे आकर ऐसे अमानवीय निर्णय तक दिये हैं जो नैतिकता के उच्च स्तर से गिरे हुए कहे जायेंगे। ड्रेडस्कॉट बनाम स्टेनफड (Dred Scot Vs Standford) के विवाद मे सर्वोच्च न्यायालय ने दासता का समर्थन किया, जिसका परिणाम था गृहयुद्ध। तात्कालिक राष्ट्रपति लिंकन ने प्रत्यक्ष रूप से इसकी भर्त्सना की थी। सन् 1937 मे रूजवेल्ट की नूतन आर्थिक नीति को भी अवैध घोषित किया गया जिससे आर्थिक सकट के आगे फैल जाने का पूरा-पूरा भय उत्पन्न हो गया था। अत यह कहना गलत नही है कि लोकतन्त्र तथा समय की आवश्यकताओ के साथ सर्वोच्च न्यायालय अपनी गति को मिलाकर नही चल सका है।

(2) निर्णयों में एकरूपता का अभाव (Absence of Uniformity in Decisions)—गेत्स ने कहा है कि "न्यायाधीशों के विचार उसी प्रकार परिवर्तनशील हैं जिस प्रकार नकली सिल्क के रग परिवर्तनशील होते हैं और वे राजनैतिक धूप के कारण शीघ्र बदल जाते हैं।" वस्तुत न्यायपालिका की लोकप्रियता एव उस पर विश्वास का आधार है निष्पक्षता जो अमेरिका में प्राय सुलभ नहीं हो पाती। न्यायाधीशों को सकीर्ण राजनीति से ऊपर होना चाहिए तथा उन्हें समय की विचारधारा से अप्रभावित रहकर अपने को प्रश्न की विशुद्ध वैधता अथवा अवैधता तक सीमित रखना चाहिए। किन्तु दुर्भाग्यवश अमेरिका मे न्यायपालिका समय की विचारधारा तथा देश की दलगत राजनीति मे प्रभावित रहती है और उनके निर्णयों पर उनकी कलुषित एव सकीर्ण विचारधारा का प्रभाव हुए बिना नहीं रहता। इसी कारण अमेरिका की न्यायपालिका के निर्णयो म एकरूपता का अभाव रहा है ये समय की सामाजिक, राजनैतिक एव आर्थिक नीतियों से प्रभावित होते रहे हैं। उनके निर्णय अनुचित रूप में कभी सघ के पक्ष मे तो कभी राज्य के पक्ष में हुए हैं।

(3) सकारात्मक राज्य का विकास सम्भव नहीं हो पाता (Growth of positive State becomes Difficult)—सन् 1848 में अपनी अमेरिकी यात्रा के

पश्चात् फ्रेंच विचारक डी० टौक्यूवेली ने कहा था कि "यदि कोई मुझसे यह प्रश्न करे कि अमेरिकन कुलीनतन्त्र कहाँ पर निवास करता है तो मैं नि संकोच यह कह सकता हूँ कि यह न्यायाधीशो मे निवास करता है।" प्रत्येक प्रश्न चाहे वह किसी भी रूप मे क्यों न हो, न्यायिक प्रश्न बन जाता है। न्यायाधीश प्राय सम्पन्न परिवारो से सम्बन्धित व्यक्ति होते हैं जो प्रगति के नाम से ही भय खाते हैं। वे प्रगतिशील व्यवस्थापन का स्वागत करना तो दूर रहा उसे श्मशान ले जाने के लिए भी तैयार रहते हैं। उनके अपने निहित स्वार्थ होते हैं और उन्हीं के पक्ष पोषण में लगे रहते हैं। प्रगति मे उनकी कोई रुचि नही होती। संविधान के नाम पर न्याय की समीक्षा एक दिखावा मात्र ही है।

(4) विधान मण्डलों का स्तर नीचे गिरा है (Prestige of Legislatures has Gone Down)—न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का एक अत्यन्त घातक परिणाम यह हुआ है कि विधान मण्डलो का सम्मान कम हुआ है और न्यायपालिका की हस्तक्षेप की नीति मे उत्तरोत्तर विकास होता चला गया है। शताब्दी से प्रचलित आय कर आरोपित करने के अधिनियम को सन् 1895 मे इस आधार पर अवैध घोषित कर दिया गया कि इससे व्यक्तिगत सम्पत्ति के अधिकार का हनन होता है। इसी प्रकार सन् 1905 मे लोचनर बनाम न्यूयार्क (Lochner Vs New York) के विवाद में न्यूयार्क राज्य के उस आदेश को अवैध घोषित कर दिया गया था जिसका उद्देश्य बेकरियो मे काम करने वाले श्रमिको के काम करने के समय को निश्चित करना था। वास्तविकता यह है कि निर्णय बहुमत से होते हैं, अतएव उनमें एकरूपता बनी रहना कठिन ही है। वास्तव मे लोकतन्त्र मे विधानमण्डल का आदेश सर्वोपरि होना चाहिए, वही जन इच्छा का प्रतिनिधित्व करता है। परन्तु न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति के कारण यह सम्भव नही हो पाता। सर्वोच्च न्यायालय की इस शक्ति को न्यायिक अधिनायकतन्त्र (Judicial Dictatorship) की संज्ञा दी गई है। यदि समय रहते इसे नहीं रोका गया तो विधानपालिका अपने कर्तव्यो की पूर्ति मे असफल हो जायगी और प्रगतिशील व्यवस्थापन के अभाव मे लोक हितकारी राज्य का प्रासाद ध्वस्त हो जायगा। विधान मण्डल को आश्रित की स्थिति मे रखने से भयंकर परिणामों के उत्पन्न होने की आशंका है।

यह भी सत्य ही है कि उच्चतम न्यायालय ने कभी कभी पुनर्निरीक्षण की शक्ति का दुरुपयोग किया है किन्तु इसका उपयोगी पक्ष भी कम महत्वपूर्ण नही है और सम्भवत इसी कारणवश इतनी तीव्र आलोचना के होते हुए भी इसको समाप्त नही किया जा सका है। सन 1937 के पश्चात् सर्वोच्च न्यायालय के व्यवहार मे उत्तरोत्तर उपयोगी परिवर्तन होता जा रहा है। इसने आर्थिक सुधार तथा सुरक्षा सम्बन्धी कई अधिनियमों को अवैध घोषित नहीं किया। सन 1954 में एक ऐसे अधिनियम को सर्वोच्च न्यायालय ने अवैध घोषित किया जिसके अन्तर्गत स्कूलों में प्रजातीयता (Racial Basis) के आधार पर भेदपूर्ण व्यवहार किया जाता था। रेड फोर्ड तथा ट्रूमैन का ऐसा विचार है कि बहुत से सामाजिक एवं धार्मिक प्रश्नो पर सर्वोच्च न्यायालय ने प्रगतिशील दृष्टिकोण अपनाने के लिए शासन को विवश किया है।

इसके अतिरिक्त आज अमेरिकी संविधान जो कुछ भी है वह सर्वोच्च न्यायालय

का महत्वपूर्ण अनुदाय ही है, इस सहयोग की अनुपस्थिति में संविधान को पोलियो (एक प्रकार का रोग) हो गया होता। सर्वोच्च न्यायालय ने अपनी व्याख्याओं द्वारा संविधान को गति एवं जीवन प्रदान किया है। संघीय सरकार की शक्तियों में पर्याप्त वृद्धि हुई है। सर्वोच्च न्यायालय ने विधान मण्डल तथा कार्यपालिका के मध्य संतुलन भी बनाये रखा है। उच्चतम न्यायालय ने राज्यों की सरकारों को नियन्त्रण में रखा है। न्यायपालिका को जन श्रद्धा प्राप्त हुई है। फाइनर ने सर्वोच्च न्यायालय की प्रशंसा करते हुए लिखा है कि 'सर्वोच्च न्यायालय ने सीमेण्ट की तरह सारे संघीय ढाँचे को जोड़ रखा है।"[1]

उच्चतम न्यायालय की प्रगति में जस्टिस मार्शल का सबसे महत्वपूर्ण हाथ रहा है। यह विश्व को अमेरिका की मौलिक देन है। लास्की के शब्दों में, "अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय तथा उससे भी अधिक वहाँ के सर्वोच्च न्यायालय को जितना सम्मान प्राप्त है उतना संयुक्त राज्य के जीवन पर उसका प्रभाव भी है।"

Select Readings

James Beck *Government of United States*
C A Beard *American Govt and Politics*
Brogan *The American Political System*
Dimock *The American Government in Action*
Ferguson and McHenry *The American system of Govt*
Ogg & Zink *Modern Foreign Govts*
Munro *The Govt of U S A*
C G Hains *The American doctrine of Judicial Supremacy*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 'वास्तव में उच्चतम न्यायालय पुनरीक्षण की शक्ति द्वारा अमेरिका का तृतीय सदन बन गया है।' व्याख्या कीजिए।
(Supreme Court by exercising the powers of Judicial Review has become in fact the Third Chamber in U S A —(Lasky), Discuss

2 उच्चतम न्यायालय के संगठन एवं शक्तियों का वर्णन कीजिए। अमेरिका के राजनैतिक जीवन में इसका क्या महत्व है?
(आगरा 1968, मेरठ 1970, सागर 1968)

3 उच्चतम न्यायालय को संविधान का रक्षक कहा गया है। क्या आप इस मत से सहमत हैं?

---

1 Supreme Court has been the Cement which has fixed the whole federal structure —Finer

6
अमेरिकी राजनैतिक दल
[American Political Parties]

"Ordinarily our parties are parties of Circumstances and not of principle —Amerson
Congress is disconnected with Executive but party organization brings the two together at times" —Finer

अमेरिकन दल पद्धति के विषय मे मुनरो (Munro) ने कहा है कि "उन्होंने जिस शिला को अस्वीकार कर दिया था वही शिला शासन पद्धति का आधार बन गई है।"[1]

अमेरिका के जनतन्त्रीय जीवन मे आज उन राजनैतिक दलों का महत्व इतना अधिक बढ़ गया है कि हम उसे पृथक कर ही नही सकते। शक्ति विभाजन के दोषो को कुछ सीमा तक दूर करने मे राजनतिक दलों का योग भी कम नहीं है। राजनतिक दल शासन को जीवन तथा गति प्रदान करते हैं, यह बात भी सही है कि लोकतन्त्र में राजनैतिक दलों को सवसत्तावादी व्यवस्था की भांति सवैधानिक अस्तित्व प्रदान नहीं किया जाता परन्तु वे अपने कायक्रम, दलीय नीतियो, राष्ट्रीय प्रश्नो पर आधारित दष्टिकोण एव अन्तर्राष्ट्रीय विचारों द्वारा लोकमत का निर्माण करते हैं। जिसके परिणामस्वरूप निर्वाचन मे सफलता प्राप्त करके शासन का निर्माण करते हैं और जनता के प्रति किये गये अपने वायदों की पूर्ति करते हैं। इसके विपरीत विरोधी दल अपनी आलोचना द्वारा जन शिक्षा का प्रसार करके सरकार के कार्यों पर अकुश एव नियन्त्रण रखते हैं।

अमेरिका के प्रथम राष्ट्रपति जॉज वाशिंगटन ने अपने विदायी भाषण मे कहा था कि 'दलगत विद्वेष मे सभी के लिये बुराई तथा हानि छिपी हुई है। अतएव प्रत्येक बुद्धिमान व्यक्ति का यह सहज कतव्य है कि वह ऐसी भावनाओ का दमन करे और उनसे बचे। दलगत विद्वेष से लोकप्रिय सस्थाए क्षीण होती हैं और प्रशासन में दुबलता आती है। यह दलीय भावना समय समय पर विद्रोह एव दगे का कारण बनती है।" जॉज वाशिंगटन के उक्त विचारो से दलीय राजनीति अथवा व्यवस्था के प्रति अमेरिकी दष्टिकोण का ज्ञान होता है। अमेरिकी सविधान के निर्माता राजनतिक दलो की उपेक्षा करते थे और सघीय व्यवस्था के लिये उसे

1 'The stone which the builders rejected has become the chief stone of the Corner —Munro

घातक समझते थे। वे नवजात लोकतन्त्र के लिये दलीय व्यवस्था को सबसे बडा खतरा मानते थे। किन्तु जब सविधान का निर्माण हो रहा था उसी समय निर्माताओं की इच्छा के विरुद्ध राजनतिक दलो का बीजवपन हो चुका था। सविधान निर्मात्री सभा का एक पक्ष ऐसा था जो शक्तिशाली सघ तथा राज्यो की अधीनस्थ स्थिति के पक्ष म था और इस प्रकार वह राज्यों की शक्ति द्वारा निर्मित सघात्मक व्यवस्था का विरोधी था। क्रमश इन्हे सघवादी तथा एन्टीफैडलिस्ट कहा जाता था। इसम प्रथम गुट का नेता हैमिल्टन था तथा द्वितीय गुट का नेता जेफरसन था।

जॉज वाशिगटन ने दोनो ही गुटो को अपने मन्त्रिमण्डल मे समायोजित करने का प्रयत्न किया। परन्तु हैमिल्टन के व्यवहार के फलस्वरूप जैफरसन के नेतृत्व में एक ऐसा गुट बन गया जिसके सदस्य रिपब्लिकन्स (Republicans) कहलाते थे। सरकार पर सघवादी गुट का ही प्रभुत्व बना रहा। द्वितीय राष्ट्रपति जॉन एडम्स के समय (1798) में *Alien & Sedition Act* को लेकर सघवादियों में फूट पड गई और निर्वाचन मे सघवादियों को करारी हानि खानी पडी। रिपब्लिकन गुट को भारी बहुमत प्राप्त हुआ। अमेरिका के शासन पर सन् 1824 तक इसी गुट का प्रभुत्व बना रहा। जैफरसन के पश्चात जेम्स मैडीसन तथा मुनरो राष्ट्रपति निर्वाचित हुए। सन् 1820 के लगभग सघवादी दल की ख्याति इस सीमा तक क्षीण हो चुकी थी कि इस वष उसमे इतना साहस भी नहीं रहा था कि वह राष्ट्रपति पद के लिये अपना उम्मीदवार भी खडा कर सके। परन्तु रिपब्लिकन गुट भी दो भागों में विभाजित हो गया था—नेशनल रिपब्लिकन (National Republicans) तथा डेमोक्रेटिक रिपब्लिकन (Democratic Republicans)। प्रथम दल स्वभाव से उदारवादी तथा दूसरा दल अनुदारवादी था। राष्ट्रपति जैक्सन के नेतृत्व मे अनुदारवादी दल सन् 1828 मे विजयी हुआ और सन् 1840 तक यह दल शासकीय शक्ति को अपने अधिकार मे किये रहा। दासता के प्रश्न को लेकर दोनों दल हिलकर रह गये। नेशनल रिपब्लिकन दल तो लगभग नष्ट ही हो गया। वर्तमान रिपब्लिकन दल का उदय उसी के खण्डहरों के अवशेषो पर ही हुआ है। सन् 1860 में लिंकन राष्ट्रपति बने तथा 1885 तक रिपब्लिकन दल का ही प्रभुत्व बना रहा। आर्थिक नीति के प्रश्न को लेकर दोनों दलो मे अन्तर था किन्तु हताश होकर डेमोक्रेटिक दल ने उस अन्तर को भी समाप्त कर लिया।

सन् 1912 मे दलीय व्यवस्था मे एक और मोड आया। रिपब्लिकन दल के पारस्परिक विरोध के कारण डेमोक्रेटिक दल को सफलता मिली तथा विलसन राष्ट्रपति बने। वे सन् 1920 में सीनेट के तीव्र विरोध के कारण अमेरिका को राष्ट्रसघ का सदस्य बनाने में असमर्थ रहे जिसके परिणामस्वरूप सावजनिक निर्वाचनों में उनके दल की करारी हार हुई। रिपब्लिकन दल 20 वर्षों तक सत्ताधारी रहा। इसने द्वितीय विश्व युद्ध के दौरान नवीन नीति (New Deal) का निर्धारण किया। सन् 1952 से लेकर 1960 तक यह दल पुन अमेरिका के राजनैतिक जीवन पर प्रभुत्व शील रहा। सन् 1964 मे कनेडी राष्ट्रपति निर्वाचित हुए परन्तु बाद में टैक्सास में उनकी हत्या कर दी गई। सन् 1964 म डेमोक्रेटिक दल के नेता के

रूप मे जॉनसन राष्ट्रपति पद पर पुन आसीन हुए। रिपब्लिकन प्रत्याशी गोल्डवाटर पराजित हो गए। सन 1968 में अमेरिका के वतमान राष्ट्रपति रिचड निक्सन रिपब्लिकन दल के टिकट पर विजयी हुए। अभी हाल मे अमेरिका में राष्ट्रपति का निर्वाचन हुआ है, जिसमे वर्तमान राष्ट्रपति भारी बहुमत से अपने डेमोक्रैटिक दल के प्रतिद्वन्दी नेता मैकगवन को परास्त करके विजयी हुए हैं।

अमेरिका मे दो बडे राजनैतिक दलों के अतिरिक्त कुछ छोटे मोटे राजनैतिक दल भी हैं, जिनका कोई राष्ट्रीय महत्व नही है। इनमे से कुछ प्रमुख दल निम्न प्रकार हैं

एन्टी मैशन्स पार्टी (Anti Masons Party) अब यह समाप्त हो गई है।
प्रोहिबिशन पार्टी (Prohibition Party) इसका जन्म 1872 मे हुआ।
पौपुलिस्ट पार्टी (Populist Party) इसका जन्म 1820 मे हुआ।
प्रोग्रेसिव पार्टी (Progressive Party) इसका जन्म 1912 मे हुआ।
सोशिलिस्ट लेबर (Socialist Labour)।
सोशिलिस्ट डेमोक्रेटिक पार्टी (Socialist Democratic Party)।
कम्यूनिस्ट पार्टी (Communist Party) यह अधिक लोकप्रिय नही है। इसका जन्म फार्मर लेबर पार्टी (Farmer Labour Party) मे परस्पर गुटबन्दी के कारण हुआ।

अमेरिकन फेडरेशन ऑफ लेबर (American Federation of Lobour)। तथा कांग्रेस ऑफ इन्डस्ट्रियल ऑरगनाइजेशन (Congress of Industrial Organization) आदि इस प्रकार के अन्य श्रमिक समुदाय भी हैं।

कभी-कभी एक बडा ही तकसगत प्रश्न यह किया जाता है कि जब सविधान के निर्माता ही यह नही चाहते थे कि अमेरिका मे राजनतिक दलो का विकास हो तो फिर वे कौन से कारण थे जो उनके विकास के लिए उत्तरदायी कहे जा सकते हैं। सम्भवत, इसका प्रमुख कारण आर्थिक तथा मनोवैज्ञानिक कारणो का मिश्रण ही रहा होगा। लोकप्रिय सप्रभुता को व्यावहारिक स्वरूप एव सही नेतृत्व केवल राजनैतिक दलो से ही प्राप्त हो सकता है। राजनैतिक दल ही लोकमत को सगठित स्वरूप प्रदान कर सकते हैं। अमेरिका जसे धनाढ्य देश म व्यक्तिगत सम्पत्ति के प्रश्न पर भी आर्थिक हितो की दृष्टि से कई प्रकार के राजनैतिक समूह बन गये हैं। इसके अतिरिक्त राजनतिक दलों के विकास का मनोवैज्ञानिक दृष्टिकोण भी है। सत्ताधारी तथा सत्ता से पृथक व्यक्तियों मे परस्पर द्वेष की भावना का विकास होना कोई अस्वाभाविक बात नही है। यदि लोकतन्त्र को जीवित रखना है, तो उसे राजनतिक दल रूपी ऑक्सीजन देना भी आवश्यक है। वतमान वज्ञानिक प्रगति तथा प्राविधिक विकास ने राजनैतिक दलों के गठन को और भी अधिक सरल बना दिया है।

राजनैतिक दलो के कार्यक्रम
(Programme of Political Parties

अमेरिकी गणतन्त्र का इतिहास इस तथ्य का द्योतक है कि वहाँ पर सदव ही दो राजनैतिक दलों का प्रभुत्व रहा है। तीसरे दल की मांग का राष्ट्र ने समथन नही। किया अमेरिका तथा इगलण्ड दोनों ही देश ऐसे लोकतन्त्रीय उदाहरण हैं जहाँ

पर सदैव ही दो दलों का अस्तित्व रहा है। फ्रांस में लगभग 12 राजनतिक दल हैं। इसका मूल कारण अनुभव है जिसको अमेरिकावासियों ने इगलैण्ड के राजनतिक जीवन से प्राप्त किया है एक लेखक ने ठीक ही कहा है कि द्विदलीय व्यवस्था राजनैतिक परपक्वता का चिह्न है।[1] इसके अतिरिक्त ब्रिटेन तथा अमेरिका में लोग राजनीति को खेल-कूद के सदश समझते हैं। वे पारी की दृष्टि से राजनीति को देखते हैं जब किसी पद को राजनैतिक दल प्राप्त करने की सोचता है तथा उसके लिए प्रयत्न भी करता है तो उसमे दो दलों की ही सम्भावना रह जाती है। अमेरिका के सविधान म तो राजनैतिक दलों के अस्तित्व में आने का मूल आधार ही सविधान निर्माण के समय भी सदस्यों का दो गुटों में विभाजित होना था—सघवादी तथा असघवादी। इसके अतिरिक्त लोकतन्त्र मे जनमानस में भी ऐसी धारणा बन जाती है कि नवीन दल प्रभावशाली नहीं रह पायेगा, उसके पास अनुभवपूर्ण नेतृत्व नहीं होगा तथा उसक पास धन का भी अभाव रहेगा। इसी कारण से ही वे वतमान दलों को ही समथन प्दान करते रहते हैं। प्रशासन द्विदलीय व्यवस्था में ही स्थायी रह सकता है। बहुदलीय व्यवस्था अनुनिमेयी अथवा तरगी होती है। उनके विषय में कोई भी निश्चित धारणा नहीं बनाई जा सकती। एक सदस्यी निर्वाचन क्षेत्र तथा शीष कायपालिका के निर्वाचन की विधि ही ऐसी है जिसमे कि बहुदलीय व्यवस्था नहीं समा पाती।

दोनो दलो के कायक्रमो मे विशेष अन्तर नहीं है। वे एकसे ही कायक्रमों का अनुमोदन करते हैं। इसी कारण ब्राइस ने कहा है कि "अमरिकी राजनैतिक दल दो बोतलो के सदृश हैं जो खाली हैं परन्तु उन पर अंकित (Label) प्रथक प्रथक हैं।[2] बियड ने ठीक ही कहा है कि "दोनो दल भावनाओं एव विचारों तथा इच्छाओं में बिलकुल एक समान हैं तथा मतदाता खोखले शब्दों को मत देते हैं।"[3] फाइनर का कथन भी उचित ही है कि "अमेरिका में केवल एक दल—'रिपब्लिकन डमोक्रैटिक दल' है जो कि स्वभाव एव पदो की स्पर्धा के कारण ही दो भागों मे विभाजित है। प्रो० जार्डन (Jordan) ने भी ठीक ही कहा है कि 'सिद्धान्तों की दृष्टि से रिपब्लिकन तथा डेमोक्रैटिक दोनो दलो मे कोई मतभेद नहीं है। वे दोनों बधिया सुअरो के समान हैं जिनमे से एक मोटा है और उसके दोनों पर नाद मे हैं दूसरा दुबला पतला व्याकुल पशु है जो स्वय के लिए किसी स्थान को प्राप्त करने लिए पूण रूप से प्रयत्नशील रहा है। नाद अतिम उपभोक्ता का प्रतिनिधित्व करता है।' रिपब्लिकन दल के सिद्धा त इस प्रकार हैं

1 सघ के समस्त राज्यो के मध्य दढ सगठन।
2 राज्यों की स्वायत्तता का समर्थन।
3 साम्यवाद का विरोध।

---

1 Two party system is a sign of political maturity
2 The American Parties are like two bottles each with different labels and both are empty —Bryce
3 The two parties are substantially identical in their aspirations intentions and desires and the voters are reduced to ph ntoms voting for empty words —Beard

4 सैनिक शक्ति मे विश्वास।
5 उत्पादकों तथा श्रमिकों के हित का समर्थन।
6 उद्योगों की राष्ट्रीयकृत व्यवस्था का विरोध।
7 राष्ट्रवादी चीन का विरोध तथा राष्ट्र संघ में चीन की सदस्यता का विरोध।

डैमोक्रेटिक दल जिन सिद्धान्तों का समर्थन करता है, वे इस प्रकार हैं
1 संघीय व्यवस्था का समर्थन।
2 साम्यवाद का विरोध।
3 एटलांटिक संघ का समर्थन।
4 व्यक्तिगत उद्योगों का समर्थन।
5 पिछड़े देशों के लिए आर्थिक सहायता कार्यक्रम का समर्थन।

इस प्रकार हम देखते हैं कि दोनों दलों के सिद्धान्तों में कोई विशेष अन्तर नहीं है।

राजनैतिक दलों का संगठन
(Organization of Political Parties)

मार्शल एडवर्ड डिमोक (Dimock) ने ठीक ही कहा है कि "किसी भी राजनैतिक दल की शक्ति उसके दैनिक कार्यकर्ताओं में ही होती है और उनमें से कुछ ही व्यक्ति आर्थिक एवं राजनैतिक समस्याओं को सुलझाने में सफल हो पाते हैं।' अमेरिका में राजनैतिक दलों के संगठन को दो भागों में विभाजित किया जा सकता है—

(1) स्थायी संगठन (Permanant Organization)

(अ) स्थानीय संगठन (Local organization)—राजनैतिक दलों का संगठन एक पिरामिड के सदृश है। इसका आधार पर्याप्त व्यापक होता है। शीर्ष की ओर जाते समय दलीय संगठन का स्वरूप संकुचित होता जाता है। मार्शल डिमोक ने सही कहा है कि "अधिकांशतः राजनैतिक दलों की शक्ति का मूल आधार स्थानीय संगठन ही होते हैं।" इस दृष्टि से सबसे निम्न संगठन विभागीय समितियों का है जिनकी संख्या लगभग 1 25 000 है, इन्हें प्रीसिंक्ट्स (Precincts) कहा जाता है। डिमोक के अनुसार इनकी संख्या लगभग 1,20 000 है। प्रत्येक विभागीय संगठन में 100 से लेकर 500 तक मतदाता होते हैं। स्थानीय समितियों का नेतृत्व किसी प्रभावशाली व्यक्ति द्वारा ही किया जाता है। इसे विभागीय संगठन का कप्तान (Precinct Captain) कहा जाता है। वह समाजसेवी व्यक्ति होता है और वह उच्च समितियों एवं पदों के लिए उम्मीदवारों के नामों का सुझाव देता है। इन स्थानीय विभागीय समितियों के अन्तर्गत वार्ड समितियाँ तथा ग्राम समितियाँ (Ward & Village Committees) होती हैं। ये विभागीय संगठनों के कार्यों का समन्वय करती हैं। नगरों में नगर समितियाँ (City Committees) होती हैं।

(ब) काउण्टी संगठन (County Organization)—नगर तथा ग्रामीण संगठनों को निर्देश प्रसारित करने के लिए काउण्टी समितियाँ होती हैं जिनकी संख्या लगभग 3 050 है। काउण्टी समिति स्तर पर नेतृत्व में पर्याप्त स्वतन्त्रता होती है।

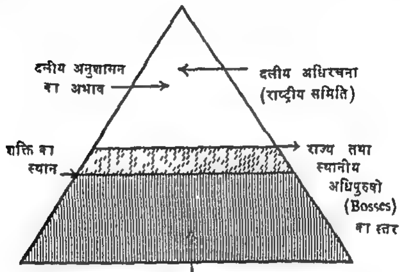
मतदाता काउण्टी के कार्यों मे कम रुचि रखते हैं। वे केन्द्र तथा राजकीय समितियों से सम्बन्ध स्थापित करती हैं।

(स) राज्य सगठन (State Organization)—राष्ट्र स्तर का प्रत्येक राजनैतिक दल सघ के राज्यो मे अपने सगठन रखता है। दलीय सगठन मे राज्य सगठन शीषस्थ नही होते हुए भी पर्याप्त रूप से प्रभावशाली रहते हैं। काउण्टी, वार्ड तथा विभागीय सगठनो के प्रभावशाली नेता इनके सदस्य होते हैं, कम से कम राज्य स्तर की इन समितियो मे 12 सदस्य होते हैं। इस समिति का अध्यक्ष राष्ट्रीय सगठन समिति का तो सदस्य होता ही है, परन्तु इसके अतिरिक्त भी वह अति शक्तिशाली व्यक्ति माना जाता है।

(द) राष्ट्रीय सगठन (National Organization)—दलीय सगठन के शीर्ष पर राष्ट्रीय समिति का स्थान है। प्रत्येक राज्य इसमे दो सदस्य भेजता है—एक पुरुष और एक स्त्री सदस्य। राष्ट्रीय समिति मे कोलम्बिया जिले तथा अन्य क्षेत्रों के भी सदस्य होते हैं। राष्ट्रीय समिति मे लगभग 100 सदस्य होते हैं। राज्यों मे दलीय सम्मेलन राष्ट्रीय समिति के लिए प्रतिनिधियों की छाँट करते हैं। निर्वाचन के बाद मे राष्ट्रीय समिति अपने अधिकाश अधिकार राष्ट्रीय समिति के अध्यक्ष को प्रदान कर देती है। राष्ट्रीय समिति की एक कार्यकारिणी भी होती है जो निर्वाचनों मे स्वय भाग लेती है। राष्ट्रीय समिति की दो उपसमितियो (Congressional & Senetorial Commitees) भी होती हैं। दलीय सगठन को फरगूसन तथा मैकहैनरी की पुस्तक से उद्धृत निम्नांकित रेखा चित्र द्वारा समझा जा सकता है।

राष्ट्रीय अध्यक्ष तथा कार्यकारिणी समिति	
राष्ट्रीय समिति	
कांग्रेस निर्वाचन अभियान समिति	सीनेटोरियल निर्वाचन अभियान समिति
51 राजकीय केन्द्रीय समितियाँ	
3050 काउण्टी केन्द्रीय समितियाँ	
नगर समितियाँ वार्ड समितियाँ	
1,20 000 विभागीय (प्रारम्भिक) समितियाँ।	

मार्शल डिमोक (Dimock) ने अपनी पुस्तक *American Government in Action* में पृष्ठ 261 पर निम्नांकित रेखाचित्र प्रस्तुत किया है। उसके माध्यम से अमेरिकी दलीय व्यवस्था में सत्ता एवं अनुशासन के विभिन्न स्तरों को समझने में सहायता मिल सकती है—



इस स्तर पर दलीय अनुशासन कठोर रहता है

अमेरिकी दल पद्धति की प्रमुख विशेषताएं तथा ब्रिटिश दल प्रणाली से तुलना
(Unique Features of American Party System & Comparision with English Party System)

(1) द्विदलीय पद्धति (Biparty System)—[illegible] अमेरिका में भी द्विदलीय पद्धति विद्यमान है। गिलक्रिस्ट के [illegible] पद्धति दोनों देशों के निवासियों के स्वभाव के अनुकूल ही है। [illegible] द्विदलीय पद्धति ही क्यों पनप रही है इसके कारणों के सम्बन्ध में [illegible] जा चुका है। पुनश्च अमेरिका में द्विदलीय पद्धति की [illegible]—[illegible], अनुभवमूलक, आर्थिक तथा राजनैतिक है। वहाँ [illegible] के अन्तर्गत कार्यपालिका की निर्वाचन प्रणाली ही इसके लिए [illegible] है। तीसरा दल ने [illegible] विकसित होने का प्रयत्न किया है [illegible] नहीं हो सकी। [illegible] राजनैतिक दल को धनाभाव तथा [illegible] जनता ने [illegible] स्तर पर स्वीकृति नहीं दी है। [illegible] कि '[illegible] की प्रणाली तीसरे दल का [illegible] सुदृढ़ हो गई है।"

(2) नपे-तुले [illegible] (Absence of P[illegible]) [illegible] का कथन सत्य है कि '[illegible]' नहीं।' फाइनर के [illegible]

पद्धति की विशेषता है।" अमेरिकी दलों के कार्यक्रम भाषा मे भिन्न हो सकते हैं किंतु विचारधारा मे नही। दोनो दलो के सिद्धान्त ऐसे नही हैं जिनके मध्य कोई विभाजन रेखा खीची जा सके। सन् 1940 के निर्वाचनो ने इसे और भी स्पष्ट कर दिया था। जो बात डेमोक्रेटिक दल ने कही थी वही बात शब्दो के हेर-फेर से रिपब्लिकन दल ने भी कही थी। सन् 1968 मे बाह्य एव वैदेशिक नीति का जो उल्लेख राष्ट्रपति निक्सन तथा हम्फ्री के चुनाव घोषणा पत्रो मे किया गया था उसमे कोई विशेष अतर नही था। जॉनसन के पश्चात निक्सन तक ने भी परम्परागत वैदेशिक नीति का ही अनुसरण किया है।

(3) शिथिल सगठन (Loose Organization)—अमेरिका में दलीय सगठन इगलैण्ड तथा भारत के राजनतिक दलो के सदृश कठोर नहीं है। वहाँ कोई भी दल सदस्यो की भर्ती नियमित रूप से नही करता। दल के सदस्यो के लिए यह भी आवश्यक नही है कि वे किसी सामान्य सिद्धान्त मे ही विश्वास करते हो। सचमुच अमेरिका के दल ढीले ढाले विचारयुक्त व्यक्तियो के शिथिल समूह हैं। लास्की का यह कहना सही है कि "वे केवल निर्वाचन के समय ही राष्ट्रीय दल हैं, अन्यथा प्रभावशाली स्थानीय सस्थाएँ ही हैं। यह भी आवश्यक नही है कि काग्रेस के सदस्य दलीय नीति का समथन करें। यहां पर इगलैण्ड के सदश दलीय सचेतक अथवा नेता का नियत्रण सदस्यो के ऊपर पूण रूप से नही होता। अत अमेरिका के राजनतिक दलो मे नि सन्देह दलगत अनुशासन एव सगठनबद्धता का अभाव है।

(4) क्षेत्रवाद एव वगवाद की अधिकता (Regionalism & Sectionalism)—अमेरिका के राजनैतिक दल विचारो के ओर पास नही अपितु व्यक्तियो के इद गिद घूमते हैं। फाइनर ने अमेरिकी दलों को क्षेत्रवाद तथा वगवाद से युक्त पाया है। उनमे स्थानीयता के साथ साथ ही स्वामित्व का भाव भी पाया जाता है। ब्रोगन ने ठीक ही कहा है कि "अमेरिकी दल समाज के विविध वर्गों के मध्य समझौते मात्र ही हैं। वस्तुत उनकी स्थिति एक छोलदारी के सदृश है, जिसके नीचे सबके लिए स्थान है। रिपब्लिकन दल के उग्रवादी अथवा अनुदारवादी भी डमोक्रटिक दल के समान ही उग्रवादी तथा अनुदारवादी हैं।" ब्रोगन के ही शब्दो मे "अमेरिकी राजनैतिक दलों के नाम ही इस प्रकार हैं कि जिनकी पृष्ठभूमि मे सब प्रकार का प्रभावशाली लोकमत विद्यमान है। यदि एक दल लुप्त भी हो जाय तो उसकी कोई विचारधारा ऐसी नहीं है जो दूसरे दल मे उपलब्ध नहीं हो सके।" व्यापक राष्ट्रीय प्रश्नो पर दोनो दलो के दृष्टिकोणों मे समानता ही है। इन दोनो दलो को रिपब्लिकन कम डेमोक्रेटिक दल कहना ही अधिक सत्य होगा। ये राष्ट्रीय हित की अपेक्षा वग हित पर ही अधिक ध्यान देते हैं। इनमे केन्द्रीयकरण का अभाव है।

(5) दल के प्रशासन का प्रभाव (Influence on Administration)—इगलैण्ड मे प्रशासकीय कमचारियों को दलीय सदस्यता एव हस्तक्षेप से पृथक रखा गया है परन्तु अमेरिका मे ऐसा नहीं है। यहाँ पर मुख्य कायपालिका अर्थात् राष्ट्रपति के पथक होते ही लगभग 3000 कमचारी त्यागपत्र देकर चल देते हैं। यह सख्या तो 1883 के बाद की है। उसमे पूव तो यह सख्या बहुत ही अधिक थी। इसमें लोक सेवा आयोग तथा असनिक सेवा नियमों के निर्माण म भी कुछ अन्तर पडा है।

अमेरिका मे लूट खसोट प्रणाली ही भ्रष्टाचार का मूल कारण है। बीयड के अनुसार "राष्ट्रपति द्वारा राजनतिक आधार पर होने वाली नियुक्तियों का मूल्य कई करोड डालर अधिक है।" अमेरिकी राजनतिक दलों मे बहुत से लोगों का यह व्यवसाय ही है कि नये राष्ट्रपति के आते ही व अपने सहयोगियों एव पिटठुआ के लिए पद उपार्जित करने के लिए प्रतिद्वन्दात्मक रूप से प्रयत्नशील हो जाते हैं। वहाँ प्रशासन पूण रूप से दलबन्दी के चगुल से ग्रस्त है। दल के नेता भी दल के कायकर्ताओ से सामूहिक रूप मे प्रत्येक वर्ग से सोदेबाजी करते हैं। इस प्रणाली को भ्रष्टाचार (Spoil System) प्रणाली कहा जाता है। राजनतिक आधार पर जो कमचारी नियुक्त होते हैं उनसे निष्पक्षता एव कायकुशलता की आशा करना ही मूखतापूण है। अवसरवादिता, भ्रष्टाचार तथा सोदेबाजी ने यहाँ क राजनतिक जीवन को अनैतिक एवं अशुद्ध बना दिया है। भौतिक स्वार्थों के लिए आदशहीन सघर्षों को प्रोत्साहन मिला है। सी राइट मिल्स का कथन है कि "सयुक्त राज्य की असनिक सरकार में वास्तविक नौकरशाही न तो कभी स्थापित हो हुई है और न आज ही पाई जाती है।" राइट (Wright) के ही शब्दों मे "असैनिक सेवा का परिभाषा बदलते हुए राजनैतिक प्रशासनो के साथ ही बदल सकती है। प्रतियोगिता पर आधारित नियुक्तियों के नियमो का उल्लघन पूर्णत नई सस्थाओ की स्थापना के साथ ही किया जा सकता है।"

(6) दल के नेता का महत्व (Importance of Party Leader)—ब्रिटेन मे दल के नेता की स्थिति पर्याप्त महत्वपूण होती है। वह दल का प्रमुख अधिवक्ता, निर्माता, दाशनिक तथा कणधार होता है और उसका विरोध किसी भी सदस्य के लिए हानिकारक हो सकता है यहाँ तक कि राजनैतिक दृष्टि से उसकी राजनतिक मृत्यु तक हो सकती है, परन्तु अमेरिका मे यह सम्भव नहीं है। रोसो तथा स्टकमैन का यह कथन सही है कि "राष्ट्रपति निर्वाचनों के मध्य राष्ट्रीय दल की एकता की एकमात्र कड़ी का काम करता है।" अमेरिका में एक नेता नहीं होता जिसके नेतृत्व में दल के अन्य सदस्य कार्य करते हों, इगलण्ड में सार्वजनिक निर्वाचन में प्रधानमन्त्री का ही निर्वाचन होता है किन्तु अमेरिका में ऐसा नहीं है।

अन्त में हम यही कहेंगे कि सविधान निर्माताओं ने जिस पत्थर की उपेक्षा की थी वही पत्थर अब आधार शिला बन गया है।[1] अमेरिकी राजनैतिक दलों में अनुशासन एवं सगठन सम्बन्धी कितने ही दोष क्यों न हों किन्तु लोकतन्त्र के सफल सचालन में उनके महत्व को कम नहीं किया जा सकता। अमेरिका ने लोकतन्त्र को गतिशीलता एव सजीवता प्रदान की है। यदि सरकार एक बड़ी मशीन है तो राजनतिक दल उसके एंजिन हैं जोकि मशीन को चलाने वाली विद्युत उत्पन्न करते हैं। दलों में सन्तुलन के स्थान पर एकरूपता स्थापित हो गई है, द्वितीय विश्व युद्ध क पश्चात ट्रूमैन से लेकर निक्सन तक आन्तरिक एव बाह्य नीतियों के क्षेत्र में जिस प्रकार का व्यवहार एव नीति का अनुसरण हुआ है, उससे ऐसा प्रतीत होता है कि दोनों

1 The stone which the builders of constitution rejected has become stone of the Corner

दलो म केवल नाम का ही अ तर है, परन्तु विचारधारा मे कोई अ तर नहीं है। वहाँ पर यह भो स्पष्ट नही है कि महत्वपूण राजनतिक निणय राजनैतिक दल ही करते हैं अथवा फौजी जनरल या पूजीवादी वग। इस बात मे कोई मतभेद नहीं है कि अमेरिका म पूजीवादी सनिकत त्र का प्रभाव इतना बढ गया है कि स्वय लोकत त्रीय दुग की भित्तिया भी हिलने लगी हैं। सन 1964 मे रिपब्लिकन दल की ओर से गोल्डवाटर का निर्वाचन अभियान पूजीवादी सैनिक त त्र द्वारा ही नियत्रित था। गोल्डवाटर के पराजित होने पर भी वियतनाम के सम्ब घ में अमरिकी नीति को वही रूप मिला जाकि गोल्डवाटर के विजयी होने पर मिलता। राष्ट्रपति निक्सन ने अब अमेरिका मे फासिस्टवादी सैनिक तन्त्र को प्रोत्साहन दिया है। वह कभी भी पनप सकता है। यदि निक्सन पराजित भी हो जाते तो भी भारत के तथा पाकिस्तान के सदभ मे अमेरिकी नीति मे कोई परिवतन नही होता।

अमरिका मे राष्ट्रीय सम्मलनों का वातावरण सकस के समान रहता है। वक्ता का अभिभाषण वक्ता के अतिरिक्त अ य कोई व्यक्ति नही सुनता। स्त्री तथा पुरुष दोनो ही कुत्ते बिल्लियो की आवाजें निकालते हैं और बिजली गायब हो जाने पर जो हालत सिनेमा मे होती है, ठीक वैसी ही राष्ट्रीय सम्मेलन (National Convention) मे देखने को मिलती है। उम्मीदवारो के समथक पूव निश्चित आधार पर मतदान करते हैं। राज्यो के प्रतिनिधि अपने प्रिय क्षेत्रीय नेताओ को इस कारण से निर्वाचन मे खडा कर देते हैं कि द्वितीय निर्वाचन (Second Ballot) होने पर उन्हें लोकप्रिय उम्मीदवारो से सौदेबाजी करने को मिल जाय। इस सौदेबाजी म कभी कभी ऐसे व्यक्ति को दल का उम्मीदवार निर्वाचित किया जाता है जिसकी कोई आशा ही नही होती, यहाँ तक कि उसका सट्टा भी नही लगाया जाता है। घुडदौड की शब्दावली मे ऐसे प्रतिनिधियो को काले घोडे (Dark Horses) कहा जाता है। कभी कभी घुडदौड मे ऐस घोड भी विजयी हो जाते हैं जिनकी कोई आशा भी नही करता।

द्वितीय विश्व युद्ध के उपरा त जो सैनिक समझौते हुए हैं और शस्त्रीय एव आर्थिक सहायता के रूप मे शीतयुद्ध का दौर चला है उसके फलस्वरूप राजनतिक दलो पर सेना के प्रभाव मे भी वृद्धि हुई है। फ्रेड० जे० कुक का यह कथन सही है कि 'सेना ही असैनिक प्रशासन रूपी घोडे पर सवार होकर उसे बूट की ठोकर मारकर दौडा रही थी।' वाल्टर मिल्स (Walter Mills) के शब्दो मे "जनता की दष्टि म राज्य महत्वहीन हो गया था और ऐसे राष्ट्र मे जहाँ असनिक सत्ता की उच्चता का सिद्धा त मा य समझा जाता है, जनता तथा काग्रस राजनयिक तथा असनिक प्रशासकों की तुलना मे सैनिक अधिकारियो के निणय तथा परामश को प्राथमिकता दे रही थी।" दोनो राजनैतिक दल एक मत होकर शस्त्राशस्त्रों के उत्पादन तथा सनिक सगठना की स्थापना के लिए एक साथ मिलकर काम करने लगे हैं। अमेरिकी सयुक्त पूजी से इन सेनाध्यक्षो का गठब धन है। लोकमत, दलीय सगठन काग्रेस की समितियो, आयोगो तथा अ य प्रशासकीय विभागो पर सैन्यीकरण का विशेष प्रभाव युद्धोत्तर काल को अमेरिकी राजनतिक व्यवस्था की अद्भुत कडी है। अमेरिकी शासक वग के ये तीन आधार स्तम्भ कह जा सकते हैं (1) उच्च सनिक अधिकारी वग (2) सयुक्त पूजी के मालिक (3) उच्चस्तर के राजनीतिज्ञ एव प्रशासक। सी० राइट मिल्स के शब्दो मे

"न तो शासक वग का सिद्धान्त, न केवल प्रशासक राजनीतिज्ञों की निरकुश शक्ति का उदय और न ही सनिक गुट की तानाशाही का सिद्धान्त ही अमेरिकी शासन प्रणाली की सतोषजनक व्याख्या कर सकता है। वतमान सत्ताधारी श्रेणी आर्थिक, सैनिक तथा राजनतिक शक्तियो के आकस्मिक सहयोग पर ही आश्रित है।"

Select References

H Zink *American Govt & Politics*
Carr & Berstien *American Democracy in Theory & Practice*
H Finer *Theory & Practice of Modern Govts*
Brogan *American Political System*
Beard *American Govt & Politics*
Munro *Govt of United States*
पाथ सारथी आधुनिक सविधान।

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 अमेरिकी तथा ब्रिटिश राजनतिक दलो की तुलना कीजिए।
[Compare and contrast the organization of Political parties in England & U S A]

2 'निर्माताओ ने जिस पत्थर की उपेक्षा की वही पत्थर आधार शिला बन गया है।' अमेरिकी राजनैतिक दलो के प्रसग मे इस कथन की व्याख्या कीजिए।
["The stone which the builders rejected has become the chief stone of the corner'—Discuss with reference to American Political Party System]

7
राज्य सरकारे
[State Governments]

> "अमेरिका के राजनैतिक इतिहास मे राज्यों के शासन विधान सबसे अधिक पुराने हैं।" —ब्राइस
>
> "राज्य अब भी वे धुरियां हैं जिनके चारों ओर अमेरिका का सम्पूर्ण राजनैतिक चक्र घूमता है।" —मुनरो
>
> '**In U S A State Governments are restricted only in the foreign affairs Otherwise, they have a wide range of powers to exercise independentlly of federal Government**' —Laski

यह तो बहुत कुछ सीमा तक सही है कि सघीय सरकार के अधिकारों की अभिवृद्धि के साथ साथ ही राजकीय सरकारो के स्वत्वों मे भी कमी आ गई है, परन्तु फिर भी उनका महत्त्व है और वे आज भी प्रशासकीय व्यवस्था की धुरी हैं। राष्ट्रपति तथा कांग्रेस दोनों ही अपने अस्तित्व के लिए राज्यो की सरकारो पर ही अवलम्बित हैं। निर्वाचन की व्यवस्था केन्द्रीय न होकर राजकीय है। राज्यो की अनुमति के बिना सविधान मे भी सशोधन नही हो सकता। प्रारम्भ मे अमेरिका मे 13 राज्य थे परन्तु आज उनकी सख्या बढकर 50 हो गई है। राज्यों मे अपने अपने सविधान हैं। केवल प्रतिबन्ध यह है कि वे अपने सविधानों मे कोई ऐसा सशोधन नहीं कर सकते जोकि सघीय सविधान एव कानून का उल्लघन करता हो। सघीय सविधान की निम्नलिखित विशेषताएँ हैं —

(i) राज्यों में परस्पर भौगोलिक असमानताएँ हैं, क्षेत्रफल तथा जनसख्या की दृष्टि से भी पर्याप्त अन्तर है।

(ii) राज्यों के सविधान सघीय सविधान से भिन्न हैं। भारत में ऐसा नहीं है।

(iii) राज्यों के सविधान लिखित सविधान हैं।

(iv) सविधानों मे अधिकारों के घोषणा-पत्र भी सम्मिलित हैं।

(v) प्रत्येक राज्य में व्यवस्थापिका की द्विसदनात्मक प्रणाली को अपनाया गया है।

(vi) राजकीय सविधान के निर्माण में जनता का प्रमुख हाथ है।

(vii) शक्ति विभाजन के सिद्धान्त को सभी सविधानों मे स्थान दिया गया है।

(viii) राज्यो मे कार्यपालिका पर लोकप्रिय नियन्त्रण रखा गया है, क्योंकि वहाँ पर राज्यपाल (Governor) के प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था है।

(ix) राज्यो की शक्तियो को मौलिक कहा गया है और केन्द्र शासन की शक्तियों को प्रदत्त।

(x) राज्यों मे प्रत्यक्ष जनतन्त्र की व्यवस्था की गई है—जनमत सग्रह, आरम्भक, तथा प्रत्याह्वान।

(xi) प्रत्येक राज्य के सविधान मे अध्यक्षात्मक प्रणाली को अपनाया गया है।

(xii) सावजनिक मताधिकार को मान्यता प्रदान की गई है।

(xiii) सभी सविधानों मे स्थानीय स्वशासन की व्यवस्था की गई है।

(xiv) प्रत्येक राज्य मे समान उद्देश्य वाले राजनैतिक दल पाये जाते हैं।

राज्य का प्रशासकीय सगठन
(Administrative Set up of State Government)

(1) राज्यपाल (Governor)

राज्य की कायपालिका शक्ति राज्यपाल मे ही निहित है, उसका राजकीय व्यवस्था मे वही स्थान है जो कि केन्द्र मे राष्ट्रपति का है। राज्यपाल का पद बडे महत्व का होता है। प्रत्याशी भविष्य मे राष्ट्रपति पद के लिए उम्मीदवार के स्वप्न भी देख सकता है। राज्यपाल का पद बडी व्यस्तता का पद होता है। जनता से उसे पूणरूप से सम्पक बनाये रखने की आवश्यकता होती है। राज्यपाल को डाक एव पत्र व्यवहार का एक बडा उत्तरदायित्व निभाना पडता है। राज्य स्तर के समारोहो पर राज्यपाल की उपस्थिति अनिवाय सी होती है। राज्यपाल को बहुत सी सामाजिक गतिविधियो में भी भाग लेना पडता है।

योग्यतायें (Qualifications)—(i) प्रत्याशी की आयु कम से कम 30 वर्ष होनी चाहिए

(ii) सम्बन्धित राज्य में उसका निवास कम से कम 5 वष होना चाहिए,

(iii) वह सयुक्त राज्य अमेरिका का नागरिक होना चाहिए।

निर्वाचन (Election)—अमेरिका मे राज्यपाल की नियुक्ति नहीं होती, जैसा कि भारतवष मे होता है। वहाँ राज्यपाल का निर्वाचन होता है। निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से होता है। निर्वाचन स्पष्ट बहुमत के आधार पर ही किया जाता है। एक ही व्यक्ति उसी पद के लिए दोबारा भी निर्वाचन में खडा हो सकता है।

पदावधि (Tenure)—सन् 1920 से पूव राज्यपाल की पदावधि 1 वष हुआ करती थी किन्तु अब अमेरिकी सघ के लगभग 29 राज्यों मे उसका निर्वाचन 4 वर्ष के लिए होता है। लगभग 21 राज्यो मे उसकी पदावधि केवल 2 वर्ष है। कुछ राज्यों मे राज्यपाल को पुन निर्वाचन में खड होने की अनुमति नहीं है।

राज्यपाल को राज्य व्यवस्थापिका का द्वितीय सदन महाभियोग की प्रक्रिया द्वारा पद से पृथक कर सकता है। महाभियोग की प्रक्रिया जटिल होने के कारण उसका प्रयोग बहुत ही कम हुआ है। सन् 1920 मे आक्लाहामा राज्य में वाल्टन तथा जॉनसन दो राज्यपालों को महाभियोग की पद्धति द्वारा निष्कासित किया गया था। कुछ राज्यों में राज्यपाल को पद से पृथक करने के लिए प्रत्याह्वान प्रणाली का भी

प्रयोग किया जाता है। राज्यपाल की अनुपस्थिति में उपराज्यपाल उसका पद ग्रहण करता है और जहाँ उपराज्यपाल का पद नहीं है वहाँ पर यह पद राज्य सचिव के द्वारा ग्रहण किया जाता है।

राज्यपाल की शक्तियाँ
(Powers of the Governor)

(1) कार्यकारी शक्तियाँ (Executive Powers)

(i) मुख्य प्रशासक के रूप में विधि निष्पादन एवं प्रशासकीय तन्त्र के कार्य का निरीक्षण करना राज्यपाल का कर्त्तव्य है। वह प्रशासन का प्रमुख निर्देशक भी है।

(ii) राज्यपाल को उन पदों के लिए कर्मचारियों की नियुक्तियाँ करने का भी अधिकार है, जिनका वर्णन इस उद्देश्य से संविधान में किया गया है। कुछ पदों पर नियुक्ति का अधिकार उसे व्यवस्थापिका द्वारा भी मिला हुआ है, किन्तु उसके ऊपर कई प्रकार के प्रतिबन्ध भी हैं। राज्यपाल विभागीय अध्यक्षों को नियुक्त नहीं कर सकता क्योंकि वे भी राज्यपाल के समान ही निर्वाचित होते हैं और जनता के प्रति उत्तरदायी हैं। नियुक्तियों के लिए राज्यपाल को राजकीय सीनेट से स्वीकृति प्राप्त करनी होती है। उच्च पदाधिकारियों को हटाने का अधिकार राज्यपाल के पास नहीं है, अतएव वह उन्हें कठोरता के साथ निर्देश भी नहीं दे सकता।

(ii) विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)

(i) वह विधान मण्डलों के लिए विशेष निर्वाचनों की व्यवस्था करता है।

(ii) राज्यपाल को विधान मण्डल के पास सन्देश भेजने का अधिकार है।

(iii) वह विधानमण्डलों को आवश्यक विधियाँ स्वीकार करने की सिफारिश कर सकता है।

(iv) वह विधान मण्डल द्वारा स्वीकृत विधियों के सम्बन्ध में नियमों एवं उपनियमों की रचना कर सकता है।

(v) वह व्यवस्थापिका का विशेष अधिवेशन आमन्त्रित कर सकता है।

(vi) वह व्यवस्थापिका द्वारा पारित विधेयकों को पुनर्विचार के लिए व्यवस्थापिका के पास पुनः भेज सकता है।

(vii) राज्यपाल व्यवस्थापिका में अभिभाषण कर सकता है। वह जनता के पास तक अपना संदेश पहुँचा सकता है।

वित्तीय अधिकार (Financial Powers)

गत 30 वर्षों में राज्यपाल के वित्तीय अधिकारों में पर्याप्त विकास हुआ है। राज्यपाल के वित्तीय अधिकार निम्नलिखित हैं—

(i) राज्यपाल को बजट प्रस्तुत करने का अधिकार है।

(ii) उसे आय तथा व्यय के निरीक्षण करने का भी अधिकार है।

राज्यपाल राज्य की वित्तीय स्थिति में काफी महत्त्वपूर्ण स्थान रखता है। प्रो० विलबट का भी यही विचार है कि "लगभग 2/3 राज्यों में राज्यपाल की वित्तीय शक्तियाँ पर्याप्त व्यापक हैं।

न्यायिक अधिकार (Judicial Powers)

इस क्षेत्र में राज्यपाल को क्षमादान करने का अधिकार है जिसके अन्तर्गत वह न्यायिक त्रुटियों से जनता की रक्षा कर सके।

राज्य की व्यवस्थापिका
(Legislature of a State)

अधिकाश राज्यों मे व्यवस्थापिका के दो सदन हैं। उच्च सदन को सवत्र सीनेट कहा जाता है और निम्न सदन के नाम भिन्न-भिन्न हैं, कहीं पर निम्न सदन को प्रतिनिधि सदन, कही पर सभा (Assembly) एव कही पर प्रतिनिधि सभा (House of Delegates) कहा जाता है। सीनेट में राज्य की प्रत्येक काउण्टी से समान सख्या मे सदस्य भेजे जाते हैं। निम्न सदन के सगठन का आधार राज्य की जनसख्या होती है। सीनेट के सदस्यो का कायकाल 4 वप है और निम्न सदन का केवल दो वप। सीनेट का अध्यक्ष उपराज्यपाल होता है।

व्यवस्थापिका के अधिकार (Powers of the Legislature)

जिन शक्तियो का प्रत्यायोजन केन्द्र शासन को नही किया गया है वे समस्त अधिकार राजकीय व्यवस्थापिकाओ को ही प्राप्त हैं। उदाहरणार्थ—

(i) राजकीय अनुसूची के विषयो पर कानून बनाने का अधिकार व्यवस्थापिकाओ को प्राप्त है।

(ii) कर लगाने तथा कर समाप्त करने का अधिकार है।

(iii) सीनेट के विधेयको मे आवश्यकतानुसार सशोधन कर सकती है।

(iv) धन विधेयक केवल निम्न सदन मे ही प्रस्तावित हो सकता है।

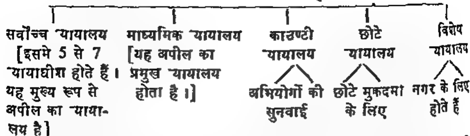
(v) दोनों सदनो द्वारा पारित विधेयक राज्यपाल की स्वीकृति के लिये प्रस्तुत किए जाते हैं। वह उन्हे स्वीकार भी कर सकता है तथा पुन विचार के लिए वापिस भी कर सकता है। यदि विधयक पुन सदन में 2/3 बहुमत द्वारा सदन मे स्वीकार कर लिया जाता है तो राज्यपाल की अस्वीकृति अप्रभावी हो जाती है। यदि दोनो सदनो मे विधेयक के सम्बन्ध मे मतभेद हो जाता है तो विधेयक समाप्त हो जाता है।

(vi) व्यवस्थापिका को राज्यपाल तथा अन्य उच्च पदाधिकारियो के सम्बन्ध मे महाभियोग की प्रक्रिया के प्रयोग करने का अधिकार है। व्यवस्थापिकाओं मे समितियों का बहुत महत्त्व है। उनका अधिकाश काय उन्ही के द्वारा सम्पन्न होता है।

राज्य की न्यायपालिका (Judiciary of a State)

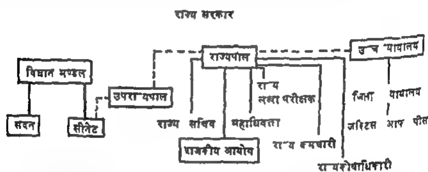
अमेरिका में दो प्रकार के न्यायालय हैं—सघीय तथा राजकीय। राजकीय सघीय न्यायालयो मे दो बातो मे भिन्नता है—(1) राजकीय न्यायालय के न्यायाधीश केवल अमेरिकी सघ के 10 राज्यो के अतिरिक्त जनता द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। इन 10 राज्यो मे उनकी नियुक्ति कायपालिका द्वारा होती है। (2) प्रत्येक राज्य मे न्याय पद्धति एक समान नही है। न्यायाधीशों को उनके पद से पृथक करने के लिए महाभियोग की प्रक्रिया का प्रयोग करना पडता है। कुछ राज्यो मे व्यवस्थापिका की प्रार्थना पर ही राज्यपाल द्वारा न्यायाधीश पद से पृथक किए जा सकते हैं। कुछ सघीय राज्यों में न्यायाधीशों को पद से पृथक करने के लिए प्रत्याह्वान (Recall) की प्रणाली का प्रयोग होता है। प्रत्येक राज्य में एक उच्च न्यायालय की स्थापना की गई है। इन न्यायालयों के निर्णयों के विरुद्ध अपील केवल सर्वोच्च न्यायालय मे ही की जा सकती है। राज्य मे काउण्टी तथा म्युनिसिपल न्यायालयों की भी स्थापना की गई है।

अमेरिकी राज्य मे न्याय व्यवस्था इस प्रकार है :—



इस प्रकार सघ सरकार के आदश पर ही राजकीय सरकारो की रचना की गई है। इसमे ये भिन्नतायें भी इसलिए हैं क्योकि यहा पर सम्पूर्ण देश के लिये एक ही सविधान नही है। परन्तु केन्द्रीय सरकार की शक्तियो मे अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति, विश्ववाद तथा वैज्ञानिक अन्वेषणों के कारण उत्तरोत्तर विकास होता जा रहा है और उसी अनुपात में राज्यों की शक्तियाँ क्षीण होती जा रही हैं।

अमेरिकी राज्यों के सगठन के निम्नाकित चित्र की सहायता से सरलतापूर्वक से समझा जा सकता है—



Select References

Munro *Govt of U S A*
Finer *Theory & Practice of Modern Govt*
Ogg & Roy *Modern Foreign Govts*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 सयुक्त राज्य अमेरिका में राज्यों की शासन व्यवस्था का वर्णन कीजिए। [Describe the system of Government in the States of U S A]

तृतीय खण्ड

सोवियत रूस का संविधान

- रूसी संविधान का सामान्य परिचय तथा उसकी प्रमुख विशेषताएँ
- सोवियत संघात्मक व्यवस्था
- संघीय सरकार (सर्वोच्च प्रेसीडियम मन्त्रिपरिषद तथा न्याय व्यवस्था)
- साम्यवादी दल तथा सोवियत रूस में लोकतन्त्र
- लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद तथा संघीय इकाइयों का शासन।

I

रूसी संविधान का सामान्य परिचय तथा उसकी प्रमुख विशेषताएँ

[General Introduction & the Characteristic Features of the Constitution of U S S R]

> **"A perfect democracy is the most shameless thing on the earth"**
> **—Burke**
>
> **"The main foundations of the Constitution of U S S R are principles of Socialism It reflects them it embodies them into law"**
> **—J Stalin**

परिचयात्मक

आकार की दृष्टि से रूस विश्व का सबसे बड़ा देश है। यह भारत से 7 गुना बड़ा है, जापान से 100 गुना तथा अमेरिका से भी कई गुना बड़ा है। क्षेत्रफल 2,24,00,000 वर्ग किलोमीटर है। सन 1964 मे इसकी जनसख्या 234,000,000 थी। जनसख्या की दृष्टि से चीन तथा भारत के पश्चात इसका तीसरा स्थान है। इसकी भौतिक स्थिति की एक विचित्रता यह है कि इसकी गणना योरोप और एशिया दोनो ही मे होती है। रूस में विविध राष्ट्रीय जातियो के लोग निवास करते हैं। रूस मे लोहा मिट्टी का तेल, तांबा, सिक्का जिंक, मैंगनेशियम आदि पर्याप्त मात्रा मे पाये जाते हैं। रूस का 16 प्रतिशत भाग बर्फ से आच्छादित रहता है। 4% भाग उष्ण जलवायु वाला है। यहाँ पर विभिन्न सस्कृतियाँ एव वेश भूषाएँ पाई जाती हैं।

चीन के उत्कर्ष से पूव साम्यवादी देशो का नेतृत्व एकमात्र रूस के पास ही था और आज भी अधिकाश साम्यवादी राष्ट्र उसी के नेतृत्व की ओर देखते हैं। आज सोवियत रूस की अन्तर्राष्ट्रीय स्थिति भी पर्याप्त रूप से शक्तिशाली है जिसके कारण उसके दृष्टिकोण के अनुसार विश्व राजनीति का नक्शा ही परिवर्तित हो सकता है। सोवियत सविधान मे सघवाद, ससदात्मक व्यवस्था, सामूहिक राष्ट्रपति, मौलिक अधिकार एव कर्तव्य तथा लोकतन्त्र सभी हैं परन्तु व्यावहारिक रूप मे उसके अर्थ दूसरे लगाये जाते हैं।

सोवियत रूस का सविधान भी अपने ढग का एक महत्वपूर्ण राजनैतिक परीक्षण है। यह मार्क्स के सिद्धान्तों को लेनिनवादी दृष्टिकोण से क्रियान्वित करने का एक महत्वपूर्ण प्रयास है। समाजवाद की मौलिक मान्यताओं पर रूसी समाज को सगठित किया गया है। इसके द्वारा मानव इतिहास को एक नवीन परिवर्तन

नवीन दिशा उपलब्ध हुई। व्यक्तिवादी अर्थशास्त्र की प्रतिक्रिया सोवियत आर्थिक व्यवस्था है। सोवियत रूस की शासन व्यवस्था अति जटिल है, वहाँ पर ऐच्छिक समुदायों का जाल सा बिछा हुआ है। रूस एक दलीय शासन व्यवस्था वाला देश है। सोवियत जीवन व्यापक रूप में राज्य नियंत्रित है। इसीलिए रूसी समाज अति समन्वित समाज बन गया है। रूस आध्यात्मिक मूल्यों के स्थान पर भौतिक मूल्यों एवं विकास को महत्वपूर्ण मानता है। यह विश्व की परम्परागत संवैधानिक मान्यताओं के लिए एक चुनौती है। इस नूतन संवैधानिक परीक्षण को विश्व बहुत दिलचस्पी के साथ देख रहा है।

साम्यवादी क्रान्ति से पूर्व रूस में जार (Czar) वंश के शासकों का राज्य था। उनके प्रयत्नों से ही रूस के साम्राज्य का विस्तार हुआ, उनकी नीतियाँ साम्राज्यवादी थी। उन्होंने अपना प्रसार एशिया की ओर ही किया। जार वंश के शासक पीटर महान (1689 1725) ने रूस को योरोपियन सभ्यता के ढाँचे में ढालने का प्रयत्न किया। जारवंश का दूसरा महत्वपूर्ण शासक जार अलैक्जेन्डर द्वितीय हुआ, उसने विविध प्रकार के सुधार करने का प्रयत्न किया। सन् 1865 के पश्चात् जार के दृष्टिकोण में परिवर्तन हुआ और वह भी स्वभाव एवं नीति से प्रतिक्रियावादी बन गया। क्रान्तिकारियों को उसने मृत्यु दण्ड दिया। जार अलैक जैण्डर तृतीय ने प्रतिशोध की भावना का प्रदर्शन किया तथा अपने पिता की मृत्यु का बदला लिया। सन् 1890 में लेनिन द्वारा साम्यवादी दल की स्थापना हुई। सन् 1894 में निकोलस द्वितीय रूस का शासक बना और उसने सन् 1917 तक वहाँ का शासन किया। सन् 1905 में रूस जापान से संघर्ष में परास्त हुआ जिससे उसकी प्रतिष्ठा कम हो गई। निकोलस के विरुद्ध कई स्थानों पर प्रदर्शन हुए तथा सशस्त्र असन्तोष भी हुआ क्योंकि इस हार के लिए निकोलस को ही दोषी ठहराया गया। इन विद्रोहों को तो दबा दिया गया किन्तु उसे विवश होकर सन् 1906 में ड्यूमा (रूसी संसद) को आमंत्रित करना पड़ा ड्यूमा में निर्वाचन की पद्धति ही इस प्रकार की रखी गई थी कि जिससे जमींदार वर्ग को अधिक से अधिक प्रतिनिधित्व प्राप्त हो सके। जार इस संसद को शक्तिशाली नहीं रखना चाहता था, अतएव उसे शीघ्र ही भंग कर दिया गया। परन्तु परिस्थितियों से विवश होकर द्वितीय बार भी ड्यूमा को पुन आमन्त्रित करना पड़ा, इसमें श्रमिकों एवं प्रगतिशील तत्वों का बहुमत हो गया जोकि जार तथा उसके जमींदार वर्ग के अनुयायियों [illegible] पसन्द नहीं था। अतएव इसे पुन भंग कर दिया गया। निर्वाचन पद्धति में [illegible] किया गया कि जिससे जमींदार वर्ग बहुम[illegible] कर सके। [illegible] बार ड्यूमा के लिए निर्वाचन हुए आधा[illegible] वर्ग को बहु[illegible] संसद ने सन् 1912 तक काम किया, [illegible] थे किन्तु वे भी निकोलस की आलोचना [illegible] 19[illegible] को आम[illegible]न्त्रित करना पड़ा जिसने सन[illegible]

जार [illegible] पर [illegible] । वे [illegible]
उसे गुमर[illegible] थे।
कारण [illegible]

ठहराया गया। सैनिकों के पास युद्ध का पूरा सामान नहीं था। विद्रोह को दबाने के लिए सेना का प्रयोग किया गया। पैट्रोग्रेड तथा अन्य स्थानों पर भयंकर प्रदर्शन किये गये। परन्तु बाद में सेना ने भी प्रदर्शनकारियों पर गोली चलाने से इंकार कर दिया। 11 मार्च 1917 तक जनता के इस प्रदर्शन ने भीषण रूप धारण कर लिया। प्रिंस ल्वोव की अध्यक्षता में एक अस्थायी सरकार का गठन किया गया। अस्थायी सरकार ने निकोलस से पदत्याग करने को कहा। निकोलस ने अपने भाई के पक्ष में पद त्याग दिया, किन्तु उसने पद ग्रहण करने से इंकार कर दिया। रूसी राज्य क्रान्ति सफल हुई तथा निकोलस तथा उसके परिवार के सदस्यों को गिरफ्तार करा लिया गया।

किन्तु अस्थायी सरकार भी स्थायी शासन एवं शान्ति स्थापित करने में असफल रही। पुराने रूसी कलैण्डर के अनुसार अक्टूबर तथा नये कलैण्डर के अनुसार नवम्बर में लेनिन ट्राटस्की के नेतृत्व में बोलशेविक अथवा साम्यवादी क्रांति हुई। लेनिन (V I Lenin) तथा उसके साथियों ने जमींदारों तथा पूंजीपतियों को समाप्त करने तथा उनकी सम्पत्ति पर बलपूर्वक अधिकार करने आदि का कार्यक्रम बनाया। संवैधानिक तरीकों को वे पहले ही ठुकरा चुके थे। मजदूरों ने अपनी संस्थाएँ स्थापित करली थीं जोकि सोवियत कहलाती थीं। 6 नवम्बर अथवा पुराने कलैण्डर के अनुसार 24 अक्टूबर 1917 की रात्रि को लेनिन की गिरफ्तारी का वारंट जारी किया गया। अस्थायी सरकार को इसमें सफलता नहीं मिली। 7 नवम्बर को साम्यवादियों ने अस्थायी सरकार के सदस्यों को गिरफ्तार कर लिया। अस्थायी सरकार में धनिक तथा पूंजीपति वर्ग के लोग थे। क्रान्तिकारियों में मजदूरों के सर्वहारा वर्ग की विजय हुई। निकोलस के समस्त परिवार के सदस्यों की हत्या कर दी गई। सैनिक भी विश्व युद्ध से तंग आ चुके थे वे भी साम्यवादियों के साथ मिल गये। लेनिन के नेतृत्व में सर्वहारा वर्ग ने सरकार की स्थापना की और इस प्रकार रूस की राज्य क्रान्ति सफल हुई।

सन् 1918 का संविधान
(Constitution of 1918)

यह संविधान केवल संयुक्त सोवियत गणराज्य तक ही सीमित रहा। प्राकृतिक स्रोतों का राष्ट्रीयकरण किया गया तथा समाजवादी आदर्शों पर एक सरकार स्थापित की गई। इस संविधान में सोवियतों की एक कांग्रेस तथा एक केन्द्रीय कार्यपालिका समिति की स्थापना की गई थी। इसी समिति के आधीन एक लोक प्रबन्धक समिति (Council of Peoples Commissars) स्थापित की गई। संघीय सर्वोच्च न्यायालय (Union Supreme Court) की स्थापना की गई। पादरियों को मताधिकार से वंचित किया गया। चर्च को भंग कर दिया गया एवं पूंजीवादी तथा जमींदारी वर्ग को भी समाप्त किया गया।

सन् 1924 का संविधान
(Constitution of 1924)

जैसाकि स्वाभाविक ही था रूस में राज्य क्रान्ति एवं सर्वहारा वर्ग की स्थापना आदि के पश्चात् गृहयुद्ध प्रारम्भ हो गया विदेशी सेनाएँ विद्रोहियों को परास्त करने के लिए भेजी गई। लेनिन ने लाल सेना (Red Army) का संगठन किया और विदेशी सेनाओं को परास्त करके भगा दिया गया। बलोरशिया तथा यूक्राइन

पर लाल सेनाओ ने अधिकार कर लिया था, लाल सेनाओ न अजरबाईजान, जार्जिया, बुखारा, तुर्किस्तान आदि प्रदेशो पर भी अधिकार कर लिया जोकि किसी समय निकोलस द्वितीय के अधिकार मे थे। इस समय नवीन सविधान की आवश्यकता अनुभव होने लगी। सन् 1923 तक रूस का नवीन सविधान तैयार हो गया जिसे जनवरी 1924 मे लागू किया गया। जिन प्रदेशो पर लाल सेनाओं द्वारा विजय प्राप्त कर ली गई थी, उ हे मिलाकर सोवियत समाजवादी गणराज्य (U S S R) की स्थापना हुई। विधायी शक्ति ऑल युनियन काग्रेस ऑफ सावियत (All Union Congress of Soviets) मे निहित कर दी गई। इसके दो सदन रखे गये—सोवियत ऑफ दी यूनियन (Soviet of the Union) तथा सोवियस ऑफ नेशनलटीज (Soviet of Nationalties) इसके अतिरिक्त 27 सदस्यों की एक प्रेसीडियम (Presidium) की भी व्यवस्था की गई, जोकि ससद के अधिवेशनो की अनुपस्थिति में विधायी कार्यों का सम्पादन करती थी। सघ की कायकारिणी शक्ति का निवास प्यूपिल्स कमीशस (Peoples Commissars) मे रखा गया। उच्चतम न्यायालय तथा प्रोक्यूरेटर की सस्थाएँ स्थापित की गईं। सन् 1924 मे लेनिन एक महिला की गोली का शिकार हो गया। लेनिन के स्थान पर जोसफ स्टालिन वहा की साम्यवादी पार्टी का महा सचिव नियुक्त हुआ।

सन् 1936 का सविधान
(Constitution of 1936)

मार्शल स्टालिन ने कई पचवर्षीय योजनाओ का निर्माण किया। आर्थिक एव राजनैतिक परिवतन भी तीव्र गति से हुए। सोवियत अथव्यवस्था का समाजीकरण किया गया। 'बुर्जुआ वग' का दमन किया गया। क्रान्ति का विरोध करने वाले तत्वो को निकाल बाहर किया गया। इन परिवर्तित परिस्थितियो मे पुन एक नवीन सविधान की आवश्यकता अनुभव होने लगी। विधान निर्मात्री सभा के अध्यक्ष स्वय स्टालिन नियुक्त हुए। उन्होने नवीन सविधान का निर्माण किया यह नया सविधान स्टालिन सविधान के नाम से ही लोकप्रिय है। सविधान के मसविदे को प्रेसीडियम द्वारा स्वीकार किये जाने के उपरान्त उस पर 527 000 सावजनिक सभाओ मे बहस की गई। जिसमे 154 000 सशोधन प्रस्तावित किये गये। इनमे से केवल 43 को ही स्वीकार किया गया। सन् 1947 के पश्चात इसमे कोई सशोधन नहीं हुआ है। सोवियत सघ के सवधानिक इतिहास मे 1936 के सविधान का अपना बड़ा महत्व है। रूस की सामाजिक एव आर्थिक व्यवस्था मे अनेको महत्वपूण परिवतन किये गए। जनवरी 1937 मे इस सविधान को लागू कर दिया गया।

सोवियत सविधान की प्रमुख विशेषताए
(Characteristic Features of the Soviet Constitution)

(1) लिखित सविधान (Written Constitution)—हार्पर के अनुसार सोवियत सविधान क्रान्ति की उपज न होकर स्वय एक निरन्तर क्रान्ति है। सविधान उसी प्रकार से लिखित है जिस प्रकार से कि अमेरिका का सविधान। सविधान मे 13 अध्याय तथा 146 धारायें हैं। भारत की अपेक्षा सोवियत सविधान बहुत छोटा है। वैसे विश्व का कोई भी सविधान न तो पूणरूप से लिखित है और न ही पूण रूप से अलिखित। सोवियत सविधान मे भी परम्पराओं के रूप सविधान के अलिखित भाग

हैं। संविधान का निर्माण एक संविधान निर्मात्री सभा के द्वारा हुआ है। ब्रिटिश संविधान के सदृश यह एक विकास का परिणाम नहीं है। रूसी संविधान एक सतत संघर्ष की संघर्षपूर्ण कहानी ही है।

(2) अनम्य संविधान (Rigid Constitution)—रूस के संविधान को नम्य कहा जाय अथवा अनम्य यह विवादास्पद ही है। सोवियत संविधान इंगलैण्ड तथा न्यूजीलैण्ड के समान नम्य नहीं है क्योंकि संविधान की धारा 146 के अनुसार संविधान में संशोधन सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के 2/3 बहुमत की स्वीकृति द्वारा ही सम्भव हो सकते हैं। संघ की इकाइयों से स्वीकृति की आवश्यकता नहीं है। इसीलिए सोवियत संविधान को अनम्य ही कहा जायगा। किन्तु वह अमेरिका तथा भारत के सदृश अनम्य भी नहीं है। अधिक से अधिक हम यही कहेंगे कि सोवियत संविधान अनम्य होते हुए भी उसकी प्रवृत्ति पूर्णरूप से परिवर्तनशील है। सोवियत संविधान में इस परिवर्तनशीलता के कई कारण हैं—(1) एक दलीय शासन व्यवस्था। (2) राष्ट्र की सामाजिक प्रगति एवं उसके उद्देश्यों के लिए केवल एक साधन का प्रयोग। रूस वासियों की ऐसी मान्यता है कि सामाजिक परिवर्तनों के साथ ही संविधान को भी परिवर्तित होना चाहिए। (3) सन् 1918 से लेकर 1924 तक रूस में राजनैतिक अस्थायित्व, (4) रूस में मार्क्स के दर्शनशास्त्र को एक व्यावहारिक रूप प्रदान करने का प्रयत्न किया गया है। (5) संविधान में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त का अभाव है।

(3) संविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution)—सिद्धान्ततः संविधान को राष्ट्रीय शक्ति का सर्वोच्च निकाय कहा गया है। गणराज्यों के संविधानों में परिवर्तन संविधान के अनुकूल होने चाहिए। सरकार के समस्त अंग संविधान से अपनी शक्तियाँ प्राप्त करते हैं। परन्तु इस सिद्धान्त का व्यावहारिक पक्ष संदिग्ध है। संविधान को क्रान्ति की उत्पत्ति कहा गया है और उसे जननी के रूप में स्वीकार नहीं किया गया है। संविधान सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व से मर्यादित होता है। देश के सर्वहारा अधिनायकत्व को ही टाउस्टर ने संविधान का मूल स्रोत कहा है। सर्वहारा वर्ग के अंग हैं साम्यवादी दल। अतएव संविधान का दलीय आवश्यकताओं के अनुकूल चलना आवश्यक है। व्यवहार में साम्यवादी दल की इच्छा ही सर्वोच्च है।

(4) संसदीय लोकतन्त्र की स्थापना (Establishment of Parlimentary Democracy)—सर्वोत्तम सोवियत का संघ को सर्वोच्च सत्ता का आगार कहा गया है। सन् 1936 के संविधान के अन्तर्गत रूस में संसदीय लोकतन्त्र की स्थापना की गई है। विशिस्की के शब्दों में 'सोवियत राज्य नये रूप का लोकतन्त्रात्मक राज्य है, इसका लोकतन्त्र उच्च कोटि का है।" संविधान में संशोधन करने का एकमात्र अधिकार सर्वोच्च सोवियत को ही है। मन्त्रिपरिषद तथा प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत (संसद) के प्रति उत्तरदायी है। अतः सोवियत संविधान में संसदीय प्रभुता को स्थापित किया गया है, परन्तु व्यवहार में इसका चित्र दूसरा ही है। यह कहना संदिग्धपूर्ण है कि क्या वास्तव में कार्यपालिका वहाँ संसद के प्रति उत्तरदायी है। वास्तविकता यह है कि सर्वोच्च सोवियत को साम्यवादी दल तथा कार्यपालिका के आदेशों

का सदैव ही पालन करना पडता है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन अल्पकालीन होते हैं तथा उनकी कार्यविधि प्रभावशाली नही होती, अतएव वह सदव ही मन्त्रिपरिषद तथा प्रेसीडियम के चगुल म रहती है।

(5) सोवियत प्रणाली (Soviet System)—सोवियत मजदूरो की सस्था है। प्रत्येक गाँव, नगर गणराज्य एव सेना आदि सभी में 'सोवियतें' हैं। इन्हें लोकतन्त्र के लिए आवश्यक समझा गया है। लेनिन ने पूजीवादी लोकतन्त्र को खोखला एव दिखावा मात्र ही कहा है क्योकि जनता को हर पाँच वर्ष के पश्चात दिखावा कराया जाता है। वास्तविक शक्ति अल्पसख्यक पूँजीपतियों के हाथ मे ही रहती है। वे सोवियत जनता तथा साम्यवादी दलो के मध्य एक कडी का काम करते हैं। प्रत्येक मजदूर राज्य के शासन मे भाग लेता है। लेनिन (Lenin) के शब्दो मे "सोवियत प्रणाली पूँजीवादी ससदीय प्रणाली से कई गुना अच्छी है क्योकि इसमे सरकार का काय करने के लिए समस्त जनता स्वतन्त्र, व्यापक एव अधिकतम उत्साह के साथ भाग लेती है।[1] कारर्वे स्की ने इन्हे सर्वगुणकारी सस्था कहा है।

(6) सघात्मक व्यवस्था (Federal System)—सविधान की धारा 13 में रूस को एक सघ कहा गया है। यह गणराज्यो की स्वेच्छा से स्थापित हुआ है। सघ तथा उसकी इकाइयो के मध्य शक्तियों का विभाजन किया गया है। सोवियत सघ मे 15 गणराज्य हैं, इन गणराज्यो को अपने अपने सविधान रखने का अधिकार है। रूस मे भाषा तथा धर्म आदि की विविधताओ को सघात्मक व्यवस्था के माध्यम से एक सूत्र मे बाधने का प्रयत्न किया गया है। गणराज्यो के आधीन स्वायत्त गणराज्य हैं और उनके आधीन स्वायत्तशासी क्षेत्र हैं तथा पुन उनके आधीन राष्ट्रीय क्षेत्र हैं। इनके सविधान लिखित तथा कठोर हैं। सोवियत सघ मे केवल सघात्मक व्यवस्था का ही एक तत्व नही है। उच्चतम न्यायालय को सविधान का सरक्षक एव व्याख्याता नही कहा गया है। रूस में केन्द्र अत्यधिक शक्तिशाली है।

(7) शक्ति पृथक्करण को कोई स्थान प्राप्त नहीं है (No Place for the Seperation of Powers)—साम्यवादी शक्तियो के पृथक्करण के सिद्धान्त को एक बुर्जुआ (पूजीवादी) सिद्धान्त कहते हैं। विशिन्स्की ने इसे ऐसा साधन कहा है जो कि कार्यपालिका को निरकुश तथा ससदीय सत्ता को कुण्ठित बनाता है। सोवियत सविधान शक्ति पृथक्करण को कोई स्थान प्रदान नही करता। साम्यवादी इस सिद्धान्त को स्वाघमय कहते हैं। फाइनर (Finer) ने इसका कारण यह बताया है कि सोवियत नेता एकाधिकार चाहते थे जो इस पद्धति मे सम्भव नही है। इसीलिए उन्होंने शक्तियों को मर्यादित करने के सिद्धान्त को स्वीकार नही किया। जब मन्त्रिपरिषद के सदस्य सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित होते हैं तो उसे शक्तियो के पृथक्करण पर आधारित कहना उपहासात्मक है।

(8) समाजवाद की स्थापना करता है (It Establishes Socialism)—सविधान की धारा 1 के अन्तगत रूस को समाजवादी गणराज्यो का सघ, मजदूर तथा

---

1 Soviet System is immensly superio to bourgeois parliamenterianism for drawing in the trust broadest and in most energetic manner all the masses in the work of the government —Lenin

कृषकों का समाजवादी राज्य कहा गया है। इन समस्त शक्तियों का प्रतिनिधित्व सर्वहारा वर्ग करता है। समाजवाद को सोवियत अर्थव्यवस्था के आधार के रूप में स्वीकार किया गया है। यहाँ पर पूँजीवादी अर्थव्यवस्था को समाप्त कर दिया गया है, उत्पादन के समस्त साधनों पर सामूहिक नियन्त्रण का वर्णन किया गया है। जीवन के प्रत्येक क्षेत्र में शोषण का निषेध किया गया है। सोवियत रूस की अर्थव्यवस्था राष्ट्रीय आर्थिक नियोजन द्वारा नियन्त्रित तथा निर्देशित की जाती है। सोवियत अर्थ-व्यवस्था पर मार्क्स तथा लेनिन के दर्शन का विशिष्ट प्रभाव है। साम्यवादी सूत्र है कि "जो कार्य नहीं करेगा, वह खायेगा भी नहीं।" दूसरा सूत्र है "प्रत्येक व्यक्ति को उसकी आवश्यकता तथा योग्यता के अनुसार मिलेगा।" इस प्रकार उद्योगों की राष्ट्रीयकृत व्यवस्था होगी, अतः रूसी संविधान एक समाजवादी व्यवस्था की स्थापना करता है।

(9) एकदलीय शासन व्यवस्था (One Party Rule)—सोवियत संविधान एकदलीय शासन व्यवस्था है। संविधान के अनुच्छेद 126 के अन्तर्गत साम्यवादी दल को मान्यता दी गई है और उसे श्रमिकों का अग्रदूत कहा गया है। यद्यपि संविधान में अन्य राजनैतिक दलों के उत्पन्न होने पर प्रतिबन्ध नहीं है, किन्तु जैसा विलियम्स ने कहा है कि वे एक ही शर्त पर उत्पन्न हो सकते हैं कि एक जेल में रहे और दूसरा शक्ति में।[1] साम्यवादी एकदलीय व्यवस्था के पक्ष में एक ही तर्क प्रस्तुत करते हैं कि बहुदलीय व्यवस्था पूँजीवादी वर्ग व्यवस्था की सूचक है। इसके साथ ही रूस में वर्ग व्यवस्था भी नहीं है, अतएव वहाँ अन्य राजनैतिक दलों की भी आवश्यकता नहीं है। रूस ही वस्तुतः ऐसा देश है जो लोकतन्त्र का नारा लगाकर, संविधान में एक दल को ही मान्यता प्रदान करता है।

(10) बहुल कार्यपालिका (Plural Executive)—सोवियत संविधान की धारा 48 के अन्तर्गत कार्यपालिका का स्वरूप बहुल रखा गया है। हम इसे सामूहिक राष्ट्रपति भी कहते हैं। प्रेसीडियम के अध्यक्ष को ही रूस का राष्ट्रपति कहा जाता है। वही विदेशी दूतों का स्वागत करता है तथा राष्ट्रीय समारोहों की अध्यक्षता करता है। इसका स्वरूप कुछ-कुछ स्विस संघीय कार्यपालिका से मिलता हुआ है। परन्तु स्विट्जरलैंड की संघीय कार्यपालिका शक्तियों एवं उनके स्तर के दृष्टिकोण के अनुरूप तुलना करने पर प्रेसीडियम की शक्ति नगण्य ही है। यह रूस की अनोखी संस्था है जोकि सर्वोच्च सोवियत की अनुपस्थिति में उसके समस्त कार्यों एवं शक्तियों का प्रयोग करती है।

(11) न्यायपालिका की विशिष्ट स्थिति (Conspicuous Position of Russian Judiciary)—रूसी न्यायपालिका की स्थिति विशिष्ट प्रकार की है, वह सरकार के अंग के रूप में ही कार्य करती है। वहाँ पर न्यायपालिका को स्वतन्त्र तथा संविधान का संरक्षक नहीं कहा गया है। वहाँ उच्चतम न्यायालय को संविधान के व्याख्याता का पद भी प्रदान नहीं किया गया है। उसकी स्थिति अमेरिकी अथवा भारतीय उच्चतम न्यायालय जैसी नहीं है। रूस में न्यायपालिका का प्रमुख रूप इस दृष्टिकोण से ही मापना होगा कि उसे क्रान्ति के विरुद्ध आचरण करने वाले व्यक्तियों

---

1 One is in the power and another is in jail —Willams

को दण्डित करने वाला निकाय कहा गया है। न्यायपालिका का कार्य समाजवादी विचारधारा को निश्चित एवं दृढ़ बनाना है। अतः उसकी स्थिति विशिष्ट प्रकार की है।

(12) जनमत संग्रह तथा प्रत्याह्वान (Referendum & Recall)—सोवियत संविधान के अनुच्छेद 49 तथा 142 में लोक निर्णय तथा प्रत्याह्वान की व्यवस्था की गई है। लोक निर्णय प्रेसीडियम द्वारा स्वतः ही अथवा किसी गणराज्य की माँग पर ही कराया जा सकता है। नागरिकों को अपने प्रतिनिधियों को वापस बुलाने का भी अधिकार दिया गया है अर्थात् रूस के संविधान में प्रत्यक्ष व्यवस्थापन को निश्चित सीमाओं के अन्तर्गत स्थान दिया गया है।

मौलिक अधिकार एवं कर्तव्य
(Fundamental Rights & Duties)

मार्शल स्टालिन ने कहा था कि, "एक भूखे बेरोजगार व्यक्ति के लिए व्यक्तिगत स्वतन्त्रता का कोई महत्व नहीं है। सच्ची स्वतन्त्रता तभी सम्भव है जबकि व्यक्ति के समक्ष शोषण, बेरोजगारी भिक्षा एवं कल के लिये चिन्ता की समस्या नहीं है।[1] अब संविधान में अधिकारों को समाहित करने की परम्परा का भी प्रचलन आरम्भ हो गया है किन्तु अब भी विश्व के कुछ संविधान ऐसे हैं जिनमें मौलिक अधिकारों का विवेचन नहीं किया गया है। रूसी संविधान में अधिकारों एवं आदर्शात्मक सिद्धान्त को नहीं अपनाया गया है। अधिकारों को प्राकृतिक अथवा मौलिक सामाजिक दावे के रूप में नहीं देखा गया है। यहाँ पर अधिकारों के प्रयोग को रूस की आर्थिक एवं सामाजिक व्यवस्था को स्वस्थ समाजवादी आधार पर दृढ़ करने का साधन माना गया है। साम्यवादी नागरिक तथा समूह में किसी द्वन्द की कल्पना नहीं करते। राज्य के विरुद्ध विद्रोह को स्टालिन पाप कहता था तथा उसे भयानक प्रकार का अपराध मानता था। पूँजीवादी संविधानों के मौलिक अधिकारों को साम्यवादी उपहासात्मक मानते हैं। रूस में अब अधिकारों को संविधान में समाहित करके सरकार की शक्तियों को सीमित करने की परम्परा का प्रचलन हो गया है। आयरलैण्ड, स्विटजरलैण्ड, जापान तथा भारतीय संविधानों में मौलिक अधिकारों को लिपिबद्ध किया गया है परन्तु कनाडा आस्ट्रेलिया तथा दक्षिणी अफ्रीका के संविधानों में मौलिक अधिकारों को लिपिबद्ध नहीं किया गया है। रूस के संविधान में मौलिक अधिकारों का प्रयोग एक साधन के रूप में किया गया है। सम्भवतः सन् 1918 तथा 1924 के संविधानों में इन अधिकारों को इस भय से सम्मिलित नहीं किया गया कि कहीं प्रतिक्रियावादी शक्तियाँ इसका लाभ उठा कर क्रान्ति को विफल करने का प्रयास न करें। सोवियत संविधान में मौलिक अधिकारों की प्रशंसा करते हुए विलियम कार्पिसकी ने कहा है कि "स्टालिन संविधान सोवियत नागरिकों को ऐसे अधिकार और ऐसी स्वतन्त्रताएँ प्रदान करता है जोकि किसी पूँजीवादी देश में न तो पायी

1 What can be the Personal Freedom of an unemployed person who goes hungry and finds no use for his toil —Marshall Stalin

जाती हैं और न पायी ही जा सकती हैं।"[1] सोवियत संविधान मे नागरिको को जो मौलिक अधिकार प्राप्त हैं उनकी निम्नलिखित विशेषताएँ हैं —

मौलिक अधिकारों की विशेषताएँ (Salient Features of Soviet Civil Rights)

(1) समाजवादी स्वरूप (Socialistic Basis)—सोवियत रूस मे नागरिको को जो मौलिक अधिकार दिए गये हैं, उनका आधार सामाजिक है। वे व्यक्तिवादी विचारधारा एव स्वार्थ पर ही अवलम्बित नही हैं। अधिकारो का लक्ष्य व्यक्तिगत स्वार्थ को अर्जित करना मात्र ही नही है। वे जनहित के साधन हैं। हर व्यक्ति समाज मे मजदूर है, वह परजीवी रह कर अपना जीवन निर्वाह नही कर सकेगा। अधिकारो का प्रयोग करके वह दूसरो को विविध सुख सम्पत्ति से विमुख नही कर सकेगा।

(2) उद्देश्य तथा साधनो का सामजस्य (Coordination of Ends & Means)—साम्यवादी पश्चिमी देशो के अधिकारो को केवल कागजी महत्व का बताते हैं। उनमे केवल उद्देश्यो का वर्णन है किन्तु उन साधनो का वर्णन नही है जिनके माध्यम से उन्हें उपार्जित किया जा सकता है। किन्तु सोवियत संविधान मे अधिकारो का चयन केवल सउद्देश्य ही नही किया गया है अपितु इसके साथ ही उन साधनो का भी वर्णन किया गया है जिनके माध्यम से वे प्राप्त किये जा सकते हैं। उदाहरणार्थ—अवकाश प्राप्ति मे अधिकार के साथ ही विश्राम गृह एव छविग्रह आदि का भी वर्णन किया गया है जिनके माध्यम से वे प्राप्त किये जा सकते हैं।

(3) अधिकारों के साथ कर्तव्यो का भी उल्लेख है (Duties follow the Rights)—सोवियत संविधान मे केवल मौलिक अधिकारो का ही उल्लेख नहीं है अपितु उसमे मौलिक कर्तव्यो का भी उल्लेख किया गया है। साम्यवादी संविधान मे अधिकार तथा कर्तव्यों को अविभाज्य माना जाता है। यदि नागरिक को यह अधिकार मिलता है कि उसे काम मिले तो इसके साथ ही उसका यह कर्तव्य भी है कि वह काम करे। रूस का संविधान ही वह विश्व का पहला संविधान है जिसमे अधिकारो के साथ साथ ही मौलिक कर्तव्यो का भी वर्णन किया गया है।

(4) न्यायपालिका के संरक्षण का अभाव (Lack of Judicial Protection)—भारत, अमेरिका तथा अन्य बहुत से देशो के सदृश मौलिक अधिकारों को न्यायिक संरक्षण प्रदान नहीं किया गया है। वहाँ के न्यायालय मौलिक अधिकारों के ऊपर सरकारी आक्रमण की स्थिति मे स्वयं को सरकार के समक्ष असहाय पाते हैं।

(5) सामान्य प्रतिबन्ध (General Restriction)—सोवियत संविधान मे मौलिक अधिकारो का उद्देश्य सर्वहारा वर्ग का हित माना गया है। संविधान ऐसे अधिकारों को मान्यता प्रदान करने के पक्ष मे नहीं है जो सर्वहारा वर्ग के हितो के विरुद्ध हैं। भाषण लेखन आदि नागरिक स्वतन्त्रताओ का उपयोग समाजवादी मान्यताओ के अनुरूप ही किया जा सकता है, अन्य लोकतन्त्रीय देशो मे इस प्रकार के सामान्य प्रतिबन्ध अधिकारों के ऊपर नहीं लगाये गये हैं।

---

1 The stalin Constitution grants Soviet Citizens rights and liberties not and cannot exist in any of the capitalist countries

(6) आर्थिक आधार के अधिकार (Economic Basis of the Rights)—विश्व के अन्य लोकतन्त्रीय देशों में नागरिक स्वतन्त्रताओं को अधिक महत्वपूर्ण मानकर उन्हें प्राथमिकता दी जाती है, परन्तु रूस में यह मान्यता है कि बिना आर्थिक स्वतन्त्रता के राजनीतिक अधिकार एवं स्वतन्त्रताएँ व्यर्थ हैं। कहने का तात्पर्य यह नहीं है कि आर्थिक स्वतन्त्रता के बिना राजनैतिक अधिकार महत्वहीन हैं।

(7) सर्वव्यापकता (Comprehensiveness)—सोवियत संविधान में जिन अधिकारों का उल्लेख किया गया है वे सर्वव्यापक हैं। सर्वव्यापकता से अभिप्राय यह है कि वहाँ स्त्री तथा पुरुष में राजनैतिक दृष्टि से कोई अन्तर नहीं माना गया है। सब को समान अधिकार प्राप्त हैं। स्विट्जरलैंड जैसे जनतन्त्रीय देश ने भी सन 1971 में महिला मताधिकार की व्यवस्था की है। इंगलैण्ड में रोमन कैथोलिक पादरियों को राजनीति से निष्कासित कर दिया गया है। गोरे लोगों ने अभी भी कई देशों में मताधिकार प्रदान नहीं किया है।

सोवियत संघ के संविधान में नागरिकों को निम्नलिखित मौलिक अधिकार प्राप्त हैं। (Fundamental Rights of the Citizens) इनका उल्लेख संविधान की धारा 118 से 133 तक किया गया है—

(1) काम पाने का अधिकार (Right to Work)—विलियम कारपिन्सकी के शब्दों में 'काम करने का अधिकार रूस के लोगों की महान सफलता है। इस प्रकार का अधिकार न किसी पूँजीवादी देश में है और न ही हो सकता है।"[1] सोवियत संविधान के अनुच्छेद 118 के अन्तर्गत काम प्राप्ति के अधिकार का वर्णन किया गया है। इस अधिकार की स्वीकृति के अन्तर्गत वहाँ के नागरिकों को रुचि एवं योग्यता के अनुसार कार्य प्रदान करना राज्य का उत्तरदायित्व है। सन् 1930 में इस साधन के द्वारा ही बेरोजगारी पर पूर्णत काबू पा लिया गया था। यद्यपि डा० हरमैन फाइनर ने वहाँ इस अधिकार की सत्यता को दासत्व की स्थिति कहा है, परन्तु यह सत्य है कि वहाँ पर मजदूरों की स्थिति में सतोषजनक सुधार हुआ है। केवल भरणपोषण मात्र के लिए ही पारिश्रमिक की बात सत्य नहीं मानी जा सकती।

(2) विश्राम तथा अवकाश प्राप्त करने का अधिकार (Right to Rest and Liesure)—संविधान के अनुच्छेद 119 के अनुसार नागरिकों को विश्राम एवं अवकाश प्राप्त करने का अधिकार भी प्राप्त है। श्रमिकों को सामान्यत प्रतिदिन 7 घण्टे काम करना पड़ता है परन्तु जहाँ पर श्रमिकों को सामान्य से अधिक कार्य करना पड़ता है वहाँ पर उन्हें केवल 6 घण्टे काम करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त जहाँ पर कार्य का स्वरूप अधिक कठोर एवं दुर्गम है वहाँ पर उन्हें केवल 4 घण्टे ही काम करना पड़ता है। श्रमिक के लिए मनोरंजन चिकित्सा सैनीटोरियम तथा शिक्षा आदि की समस्त सुविधाओं के साथ साथ ही पूर्ण अवकाश की भी व्यवस्था है।

---

1 The right to work is the greatest achievement of the Soviet people No such right exists or can exist in the capitalist countries —Karpinsky

(3) सामाजिक सुरक्षा का अधिकार (Right to Social Security)—सोवियत संविधान में नागरिकों को सामाजिक सुरक्षा प्राप्त करने का भी अधिकार दिया गया है। वृद्धावस्था तथा बीमार हो जाने की स्थिति में राज्य द्वारा पोषण की व्यवस्था की गई है। सामाजिक बीमा, चिकित्सा केन्द्रों तथा स्वास्थ्य लाभ शालाओं का देश में जाल-सा बिछा हुआ है। सन् 1965 से वृद्धावस्था में सेवा वृत्ति (Pension) प्राप्त करने का अधिकार कृषकों को भी दिया गया है। सोवियत सरकार प्रत्येक वर्ष अपने वार्षिक बजट का अधिकांश भाग नागरिक सुविधाओं पर व्यय करती है। यह व्यवस्था पूँजीवादी देशों में स्पष्ट रूप में नहीं पाई जाती है, परन्तु लोकहितकारी स्वरूप के कारण भी राज्य को सामाजिक सुरक्षा के कुछ कार्य तो करने ही पड़ते हैं।

(4) शिक्षा का अधिकार (Right to Education)—रूस में क्रांति से पूर्व निरक्षरता भयानक रूप में विद्यमान थी, परन्तु अब इसे दूर कर दिया गया है। कार्पिन्स्की के इस कथन में पर्याप्त सत्यता दिखाई देती है कि "स्टालिन संविधान के वे शब्द जिनके द्वारा नागरिकों के लिए शिक्षा के अधिकारों की घोषणा की गई थी। शिक्षा, विज्ञान, संस्कृति के गायन के रूप में पढ़े जाते हैं।" सोवियत संविधान की धारा 121 में नागरिकों के लिए निःशुल्क शिक्षा की व्यवस्था की गई है। 8 वर्ष की अवधि की शिक्षा प्राप्त करना प्रत्येक के लिए अनिवार्य है। प्रारम्भ से लेकर उच्च श्रेणी तक निःशुल्क शिक्षा की व्यवस्था की गई है। योग्य विद्यार्थियों के लिए छात्र वृत्तियों की भी व्यवस्था की गई है। यहाँ पर निरक्षरता को पूर्णत समाप्त कर दिया गया है। हार्पर तथा थौम्पसन के शब्दों में "सोवियत शासन की सर्वाधिक प्रभावी सेवा राज्य शिक्षा सेवा के क्षेत्र में हुई है।"[1]

(5) स्त्री तथा पुरुषों के समान अधिकार (Equal Rights of Men and Women)—सोवियत संघ की धारा 122 के अन्तर्गत स्त्री तथा पुरुषों को समान अधिकार प्रदान किये गये हैं। सामाजिक आर्थिक तथा राजनैतिक सभी क्षेत्रों में स्त्री तथा पुरुषों को समान अधिकार प्राप्त हैं। स्त्रियों को भी पुरुषों के सदृश ही वेतन तथा शिक्षा आदि की सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं। स्त्रियों को प्रसूति के समय पूर्ण वेतन सहित अवकाश भी दिया जाता है। नारियों के लिए देश में अनेकों प्रसूतिका ग्रह, नर्सरियाँ (शिशुपालन ग्रह) आदि बनी हुई हैं। सोवियत रूस के उद्योगों में इन नारियों की संख्या लगभग 48 प्रतिशत है। विभिन्न प्रशासकीय विभागों में भी 55 से लेकर 58 प्रतिशत स्त्रियाँ कार्य करती हैं। शिक्षा के क्षेत्र में भी लगभग 70% स्थानों पर नारियाँ अपना योगदान देती हैं। सबसे अधिक शिशु उत्पन्न करने वाली माता को राज्य की ओर से 'हीरोइन मदर' की उपाधि से सम्मानित किया जाता है। नारियों का इतना व्यापक पैमाने पर योगदान किसी भी पूँजीवादी लोकतन्त्रीय देश में नहीं है।

(6) समानता का अधिकार (Right to Equality)—सोवियत संविधान

1 The most effective state service of the Soviet Regime has been in field education
—Harper & [illegible]

के अनुच्छेद 123 के अन्तगत राष्ट्रीयता एव प्रजातियता, आदि के भेद भाव के बिना सामाजिक, आर्थिक, राजनैतिक तथा शासकीय क्षेत्रो में समान अधिकार प्रदान किये गये हैं। प्रत्यक्ष अथवा अप्रत्यक्ष रूप मे इन अधिकारो पर लगाई गई रुकावट को कानून के द्वारा दण्डनीय समझा जाता है। प्रत्येक राष्ट्रीय जाति को अपनी भाषा तथा शिक्षा रखने का अधिकार दिया गया है। सर्वोच्च सोवियत के वरिष्ठ सदन मे प्रत्येक इकाई को प्रादेशिकता के आधार पर समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है।

(7) धार्मिक स्वत त्रता का आधार (Right to Freedom of Religion)—सोवियत सविधान के अनुच्छेद 124 के अन्तगत नागरिको का धार्मिक स्वत त्रता का अधिकार प्रदान किया गया है पर तु इसके साथ ही धम के विरुद्ध प्रचार करने का भी अधिकार दिया गया है जिसका साम्यवादियो ने खुलकर प्रयोग किया। धम को चच के अधीन नही रखा गया है। इसमे माक्सवादी प्रभाव स्पष्ट रूप से दृष्टि गोचर होता है, जहा पर श्रमिको के लिए धर्म की तुलना अफीम से की गई है। रूस मे अब बहुत कम ही लोग ऐसे दिखाई देते हैं जो किसी भी धम मे विश्वास करते हैं। यहाँ पर धम को व्यक्तिगत विश्वास की वस्तु कहा गया है तथा धम के प्रचार करने का अधिकार भी नही दिया गया है।

(8) स्वत त्रता का अधिकार (Rights to Freedom)—सोवियत रूस के अनुच्छेद 125 मे सोवियत नागरिको को भाषण, लेखन, सभा, सगठन तथा जुलूस आदि की स्वत त्रता दी गई है। उ हें प्रकाशन आदि के लिए राजकीय सुविधाओं का भी आश्वासन दिया गया है पर तु इन पर यह प्रतिब ध भी है कि ये काम समाजवाद तथा साम्यवादी विचारधारा के विरुद्ध न हो। इन स्वत त्रताओ का प्रयोग समाजवाद के प्रयोग के लिये ही किया जा सकता है साम्यवादी दल का रेडियो तथा प्रेस पर पूर्ण अधिकार है। रूस मे कृषि की कमिया तथा प्रशासन मे सुधार करने हेतु सुझाव दिये जा सकते हैं—

(9) समुदाय बनाने का अधिकार (Right to form Associations)—अनुच्छेद 126 के अ तगत नागरिकों को समुदाय बनाने का अधिकार दिया गया है। नागरिको को सहकारी समितियाँ, सावजनिक सगठन, श्रमिक सघों तथा अ य सल यूद तथा सुरक्षात्मक सगठनो के निर्माण करने की भी स्वत त्रता दी गई है। नागरिकों को तकनीकी सगठन बनाने का भी अधिकार दिया गया है। इसके साथ-साथ ही सविधान मे साम्यवादी दल को सवहारा वग के अग्रदूत (Vangaurd) के रूप में मा यता दी गई है जोकि अपने ढग की एक ही है। साम्यवादी दल को समस्त सगठनों एव समूहों का नेतृत्व करने वाला कहा गया है। अतएव साम्यवादी दल की सर्वोच्चता से इस अधिकार का महत्व कम हो जाता है।

(10) व्यक्तिगत स्वतन्त्रता तथा गृह सुरक्षा का अधिकार (The Right to Inviolability of Person & Home)—सोवियत सविधान के अनुच्छेद 127 तथा 128 के अ तगत व्यक्तिगत स्वत त्रता तथा गृह सुरक्षा का अधिकार नागरिकों को दिया गया है। किसी भी व्यक्ति को न्यायालय अथवा प्रोक्यूरेटर (न्यायालय से सम्बद्ध एक अधिकारी) की बिना अनुमति के दण्ड नहीं दिया जा सकता है। नागरिकों के पत्र व्यवहार की गोपनीयता तथा घर में प्रवेश के अधिकार का उल्लघन नहीं किया

जा सकता। परन्तु यह अधिकार देशद्रोहियों एवं साम्यवादी नीतियों का खण्डन करने वाले व्यक्तियों को प्राप्त नहीं होगा। साम्यवादी कानून तथा राष्ट्रीय सुरक्षा के लिए घरों में भी प्रवेश किया जा सकता है।

(11) शरण प्राप्त करने का अधिकार (Right to Get Asylum)—सोवियत संविधान के अनुच्छेद 129 ने रूस को विश्व के महान क्रांतिकारियों का घर बना दिया है। संविधान के उक्त अनुच्छेद में कहा गया है कि उन विदेशियों को राजनैतिक शरण प्रदान की जायगी जो उनकी सरकारों द्वारा मजदूर आन्दोलनों, राष्ट्रीय स्वतन्त्रता के लिए संघर्ष तथा अन्य वैज्ञानिक गतिविधियों में भाग लेने के कारण दण्डित किए गये हों। इस अधिकार से राजनैतिक अपराधों को प्रोत्साहन मिला और अपराधी दूसरी सरकारों के चंगुल से बच निकलने के लिये रूस में प्रवेश पाने लगे।

(12) निजी सम्पत्ति का अधिकार (Right to Private Property)—सोवियत संविधान के अन्तर्गत नागरिकों को निजी सम्पत्ति रखने का भी अधिकार दिया गया है। श्रम द्वारा कमाया हुआ धन, कपड़े, फर्नीचर एवं अन्य विलासोपकरण तथा मकान, घरेलू वस्तुओं आदि को निजी सम्पत्ति माना गया है। इसे उपार्जित करने वाले व्यक्ति की मृत्यु होने पर उसके उत्तराधिकारी इस सम्पत्ति को प्राप्त कर सकेंगे। कानून के द्वारा इस प्रकार के अधिकारों की सुरक्षा का आश्वासन भी दिया गया है।

(13) निर्वाचन सम्बन्धी अधिकार (Right to Election)—सोवियत संविधान के अन्तर्गत उन सब नागरिकों को निर्वाचन में मतदान करने का अधिकार दिया गया है जिन्होंने 19 वर्ष की अवस्था प्राप्त करली है। 23 वर्ष की आयु प्राप्त करने वाले प्रत्येक नागरिक को राजकीय शक्ति के सर्वोच्च आगार सुप्रीम सोवियत के लिये निर्वाचन में खड़े होने का अधिकार दिया गया है।

सोवियत संघ में नागरिकों के कर्तव्य
(Duties of Citizens in U S S R)

सोवियत संविधान में अनुच्छेद 130 से लेकर 133 तक नागरिकों के अधिकारों का उल्लेख किया गया है जोकि निम्न प्रकार हैं —

1 संविधान तथा कानूनों का पालन (Obedience & Observance of the Constitution & Law)—इसके अन्तर्गत संविधान के प्रति भक्ति कानूनों का पालन, श्रम अनुशासन को बनाये रखना, सार्वजनिक कर्तव्यों तथा समाजवादी नियमों का पालन सम्मिलित है।

2 सार्वजनिक सम्पत्ति की सुरक्षा (Protection of Public Socialist Property)—अनुच्छेद 131 में समाजवादी सम्पत्ति को राष्ट्र की शक्ति तथा समृद्धि का स्रोत माना गया है। इसे श्रमिकों की संस्कृति तथा वैभव का स्रोत भी कहा गया है। इसके अनुसार समाजवादी सम्पत्ति का विरोध करने वाला जनता का शत्रु होगा। इस सम्पत्ति की रक्षा करना प्रत्येक नागरिक का कर्तव्य है।

3 सैनिक सेवा (Military Service)—सोवियत संविधान के अनुच्छेद 132 में सैनिक सेवा को सम्मानित कर्तव्य कहा गया है और जिसे विलियम कारपिन्स्की

ने सम्मानित अधिकारों की परम्परा में सर्वोत्तम मूल्य का कर्तव्य माना है और लिखा है कि "इससे बढ़कर अधिक सम्मानित और कौनसा कर्तव्य हो सकता है कि हम हाथ में शस्त्र लेकर अपने महान सोवियत देश की रक्षा करें। और यह मानवता द्वारा शोषण से मुक्ति पाने के लिए संघर्ष करने वालों की एक मात्र आशा है।"

4 स्वदेश की रक्षा (Defence of Motherland)—अनुच्छेद 133 में देश की रक्षा करना प्रत्येक नागरिक का परम कर्तव्य बताया गया है। देशद्रोहिता, राष्ट्र की गुप्त बातों की सूचना देना, शत्रुओं से जाकर मिलना आदि कार्यों की निंदा की गई है, तथा इसे अक्षम्य अपराध कहा गया है, अतएव इस अपराध के लिए अधिक से अधिक कठोर दण्ड देने की व्यवस्था की गई है।

5 काम करने का कर्तव्य (Duty to Work)—सोवियत संविधान में जहाँ एक ओर काम करने का अधिकार दिया गया है वहाँ दूसरी ओर काम करने को एक कर्तव्य भी माना गया है, क्योंकि रूस में यह सिद्धान्त प्रचलित है कि जो व्यक्ति स्वस्थ रहते हुए भी काम नहीं करेगा उसे खाने को भी नहीं मिलेगा।

मौलिक अधिकारों का मूल्यांकन (Fundamental Rights Evaluated)

मौलिक अधिकारों को संविधान में समाहित करने की रूसी परम्परा कोई नवीन नहीं है। रूस में पहले विश्व के कई अन्य संविधानों ने भी मौलिक अधिकारों को स्थान दिया है। सबसे अधिक नवीन बात यह है कि सोवियत संविधान में मौलिक अधिकारों के अंकन के साथ साथ ही उन साधनों का भी वर्णन किया गया है जिनके द्वारा उन्हें उपार्जित किया जा सकता है। संविधानों में अधिकारों का उल्लेख ही पर्याप्त नहीं होता, अपितु उनका व्यावहारिक पक्ष भी दुर्बल होना चाहिए। सोवियत लेखक निकोलाई चरेनिस्वस्की ने कहा था कि "सभी को सोने की थाली में खाने का अधिकार हो सकता है, परन्तु इस अधिकार के उपयोग के लिये सभी के पास सोने की थाली भी होनी चाहिए।"[1] सोवियत रूस में आर्थिक सुरक्षा को महत्वपूर्ण स्थान दिया गया है। वृद्धावस्था के समय राजकीय आर्थिक सहायता आराम तथा अवकाश की व्यवस्था रूस की एक महत्वपूर्ण उपलब्धि है। सोवियत संविधान वस्तुतः पूँजीवादी राष्ट्रों के लिए एक बहुत बड़ी चुनौती है। निरक्षरता की समस्या का समाधान करना रूस की बहुत बड़ी विजय है। राष्ट्रीय जातियों, भाषा तथा नस्ल आदि के लिए समानाधिकार की व्यवस्था की गई है। सोवियत संविधान ने काम के अधिकार (Right to Work) को स्वीकार करके विश्व के पूँजीवादी संविधानों के लिए एक आदर्श प्रस्तुत किया है।

सोवियत संविधान में स्त्री तथा पुरुषों को समान अधिकार प्रदान किए गये हैं। सोवियत जीवन में राजनैतिक, आर्थिक तथा सामाजिक जीवन में महिलाओं का जितना अनुदाय है उतना अन्यत्र हमें देखने को नहीं मिलता। अधिकारों की सीमित व्यवस्था होते हुए भी रूस ने एक ऐसी व्यवस्था स्थापित है। जिसमें आर्थिक सुरक्षा तथा सामाजिक समानता का प्रावधान है। मौलिक अधिकारों का कोई भी

1 Every one had the right to eat in the gold dishes but to exercise that right one had to have gold dishes —Nichollcherinwaski

स्वरूप क्यों न हो किन्तु यह तो मानना ही होगा कि रूस के पूंजीवादी आलोचक भी यह मानते हैं कि सोवियत देश ने विज्ञान तथा साहित्य के क्षेत्र मे आशातीत उन्नति की है। जनसाधारण का स्तर ऊँचा हुआ है, यहाँ असख्य लोगों की महनत पर कुछ लोग जीवित नही रहते। वहाँ पर भूखे मरने का तो प्रश्न ही उत्पन्न नही होता जो कि पूंजीवादी राष्ट्रों मे गरीबों का एक कतव्य सा ही बन गया है, जूलियन टाउस्टर (Jullian Towester) के शब्दों में "सोवियत सघ ने रचनात्मक स्वतन्त्रताओ को स्थान देकर अन्य देशों का मागदशन किया है।"

आलोचना (Criticism)

सोवियत सविधान मे जिन मौलिक अधिकारो का उल्लेख किया गया है, उनका मूल्याकन इस आधार पर किया जा सकता है कि वे किस सीमा तक उपलब्ध हैं और उनका व्यावहारिक स्वरूप क्या है। सोवियत सविधान में जिन मौलिक अधिकारो का वणन किया गया है, उन पर तीक्ष्ण कटाक्ष करते हुए फाइनर ने कहा है "कि सोवियत नागरिको के अधिकार जनता द्वारा छीने गये तथा जनता द्वारा घोषित अधिकार नही हैं जिन्हें जनता द्वारा सरकार पर लादा गया है। अपितु वे अधिनायकवादी सरकार द्वारा जनता को दास रूप मे प्रदान किए गये हैं, वे तानाशाह की मेज से गिरे हुए रोटी के टुकडे हैं जिसका उपयोग तानाशाह साधन के रूप मे करता है।" मौलिक अधिकारों की आलोचना निम्नलिखित आधारों पर की गई है।

(1) ये केवल कागजी अधिकार हैं (They are Simply Paper Rights) पश्चिमी आलोचकों का यह कहना है कि सोवियत सविधान मे जिन मौलिक अधिकारो का वणन किया गया है वे सिफ कागजी घोडे हैं। उनका प्रयोग केवल समाजवादी व्यवस्था को दृढ करने की दृष्टि से ही किया गया है, क्योकि नागरिक व्यावहारिक जीवन मे उनका प्रयोग नहीं कर पाते। यदि किसी अधिकार से समाजवादी सिद्धान्त का विरोध होता है तो उस पर प्रतिबन्ध लगा दिये जाते हैं। उदाहरणाथ—नागरिको को धार्मिक स्वतन्त्रता का अधिकार तो दिया गया है परन्तु धम के प्रचार पर प्रतिबन्ध लगा दिया गया है। रूस म समानता का अधिकार दिया गया किन्तु वहाँ यहूदियों के साथ सदव्यवहार नही किया गया। सविधान मे जो स्वतन्त्रताएँ दी गई हैं उनका प्रयोग समाजवाद तथा साम्यवाद के प्रसार के लिये ही किया जा सकता है, उसके विरोध के लिए नही। सन् 1932 के एक आदेश के अनुसार देश में भ्रमण करने के लिए भी गृह पारपत्र (Home Passport) प्राप्त करना अनिवाय है। यदि कोई व्यक्ति बिना सूचना के 24 घण्टे तक घर के बाहर रहता है तो उसकी सूचना प्रशासन को देनी पडती है। भाषण तथा विचारो की अभिव्यक्ति की बात उपहासास्मक है। यहाँ तक कि डा० जिवैगो (Zivago) को नोबिल पुरस्कार भी प्राप्त नही करने दिया गया तथा उसी दुविधा मे उसकी मृत्यु भी हो गयी। वस्तुत यहाँ नागरिको का जीवन रूस की खुफिया पुलिस (Secret Police) के हाथो मे है। यहाँ का गुप्तचर विभाग नागरिको के मौलिक अधिकारो को ध्वस्त कर सकता है।

(2) न्यायिक सरक्षण का अभाव (Absence of Judicial Protection)—सोवियत सविधान मे जिन मौलिक अधिकारों का वणन किया गया है उन्हें " सुरक्षा भी प्राप्त नही है। अमेरिका तथा भारत के समान रूस मे न्यायालय

के अधिकारों का संरक्षण नहीं करते। न्यायालयों को संविधान की व्याख्या करने तक का अधिकार नहीं है। इसी कारण मौलिक अधिकारों के भंग होने पर नागरिक न्यायिक संरक्षण प्राप्त नहीं कर पाते।

(3) अधिकार साम्यवादी दल के एकाधिकार की वस्तु है (Rights are Subjects of Communist Party's Monopoly)—समस्त मौलिक अधिकार तभी सार्थक हो सकते हैं जबकि ये साम्यवादी दल की मान्यताओं के अनुकूल हों। साम्यवादी दल का अधिकारों के उपभोग पर पूर्ण अधिकार है। शिक्षा के माध्यम द्वारा भी साम्यवादी प्रचार कराया जाता है। स्पष्ट शब्दों में यह कहा जा सकता है कि लोगों की वाणी पर ताला लगा रहता है।

(4) नागरिकों को काम पाने का अधिकार तो है परन्तु वे अपनी इच्छानुसार कार्य नहीं कर सकते।

(5) जाति अथवा रंग का कोई भेद नहीं किया जाता है परन्तु फिर भी वहाँ पर अल्प संख्यकों का शोषण किया जाता रहा है।

(6) शरण प्रदान करने के अधिकार से अपराधियों की दुष्ट प्रवृत्ति को प्रोत्साहन ही मिला है।

(7) वहाँ पर नागरिकों को निर्वाचन का अधिकार तो प्राप्त है, किन्तु वहाँ निर्वाचन केवल एक दिखावा मात्र ही होते हैं क्योंकि जिस समय तक अन्य राजनैतिक दलों का अस्तित्व ही नहीं हो उस समय तक निर्वाचन एक दल के आदेश ही कहे जायेंगे।

(8) अनुच्छेद 126 के अन्तर्गत संगठन का अधिकार दिया गया है परन्तु वह समाजवादी व्यवस्था तथा साम्यवादी दल के प्रतिकूल नहीं होना चाहिए।

(9) सोवियत रूस में विचार करना भी चेतना पर 'लौह आवरण' के समान ही है।

यह ठीक है कि पश्चिमी आलोचक रूस की प्रगति की उपेक्षा करते हैं और बार बार यही कहते हैं कि वहाँ पर लोगों को बोलने तथा अपने विचारों को प्रकट करने की स्वतन्त्रता नहीं है। भौतिक सन्तुष्टि ही पर्याप्त नहीं होती। परन्तु यह समझ में नहीं आता कि रूस में इतने प्रतिबन्धों के होते हुए भी विज्ञान तथा प्राविधिक ज्ञान के विविध क्षेत्रों में अभूतपूर्व उन्नति किस प्रकार की है। कोई भी देश नागरिक स्वतन्त्रताओं का गला घोटकर वैज्ञानिक उन्नति के शिखर पर नहीं पहुँच सकता, क्योंकि बिना स्वतन्त्रता के प्रतिभा भी कुण्ठित हो जाती है। परन्तु इसके विपरीत सोवियत रूस की प्रतिभा में उत्तरोत्तर वृद्धि हुई है। सोवियत रूस के पश्चिमी आलोचक सत्यता की अपेक्षा घोर प्रचार अधिक करते हैं। यदि रूस में जन जीवन उन्नत एवं सुखी नहीं होता तो उसकी क्रान्ति की सफलताएँ कभी की ध्वस्त हो गई होतीं।

Select References

Carter : *The Govt of U S S R*
Towster : *Political Power of U S S R*
Munro : *Govts of Europe*
Finer : *Major Govts of Europe*
Ogg & Zink : *Modern Foreign Govts*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 सोवियत सघ का सविधान कई बातो मे ससार के अन्य सविधानो से अद्वितीय है। इस कथन की व्याख्या कीजिये।
(The constitution of U S S R is unique and makes a serious departure from other constitutions of the world) Discuss
2 सोवियत रूस मे सविधान की प्रमुख विशेषताओ का उल्लेख कीजिये।
3 सोवियत सघ मे नागरिको के अधिकारो का वणन कीजिये तथा यह भी बताइये कि वे कहाँ तक वास्तविक हैं।

2

सोवियत संघात्मक व्यवस्था

(Soviet Federalism)

> "By the generally accepted western standards of Political Science, Soveit Federalism is as real as the Emperors new clothes in Hans Christian Anderson's famous tale"
> —Neumann
>
> Soviet Federalism remains only the federalism of accident '
> —*Finer H*

परिचयात्मक

सोवियत संविधान के अनुच्छेद 13 में रूस की संघात्मक व्यवस्था का उल्लेख किया गया है रूसी राज्यक्रान्ति के जन्मदाता लेनिन ने संघ व्यवस्था के सम्बन्ध में कहा था कि 'संघात्मक व्यवस्था केवल पूर्ण एकता के पथ की ओर एक संक्रान्तिकालीन अवस्था है।'[1] सोवियत नेताओं ने कभी भी संघात्मक व्यवस्था को स्थायी संस्था के रूप में नहीं देखा। लेनिन स्वयं अनुभवमूलक तथा राष्ट्रीय जातियों को लोकतन्त्रीय एकात्मक सूत्र में श्रृंखला बद्ध करने का प्रयत्न करता था। लेनिन ने अपने प्रवास काल में ही स्विटजरलैण्ड के स्वरूप के आधार पर संघ के निर्माण के विचार को काफी समय पूर्व ही अस्वीकृत कर दिया था। प्रत्येक संघ की उत्पत्ति का कोई मूल आधार अवश्य हुआ करता है। अमेरिकी संघ के निर्माण का आधार मौलिक रूप से आर्थिक एवं विकेन्द्रित व्यवस्था की आकांक्षा था। भारतीय संघ में एकात्मकता का मूल कारण उसकी ऐतिहासिक पृष्ठभूमि है। रूसी संघ में एकात्मकता का कारण अनेकता को सदैव के लिए सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व को समर्पित करना था। लेनिन ने संघात्मक पद्धति का मूर्खतापूर्ण सिद्धान्त कहा था। वह आरम्भ से ही संघात्मक पद्धति को अनुपयुक्त प्रकार की पद्धति मानता था क्योंकि यह आर्थिक सम्बन्धों का कमजोर बनाती है। इसी कारण सोवियत नेताओं ने संघात्मक पद्धति को एक साधन के रूप में अपनाया है। स्वयं मार्क्स ने इस व्यवस्था को समाजवादी व्यवस्था के लिये अनुपयुक्त बताया है। एंजिल्स ने कहा था कि 'सर्वहारा वर्ग केवल राज्य के एकात्मक तथा अविभाजित गणराज्य के रूप का ही प्रयोग कर सकता है।[2]"

सोवियत नेताओं ने संघात्मक पद्धति को कड़वे घूट के रूप में ग्रहण किया।

---

1 Federalism is only a transitional form on the road to complete unity —Lenin

2 The proliteriat can use only the form of one and indivisible republic —English

राजनैतिक एकता के बदले उन्हे दुर्बल सघात्मक एकता को स्वीकार करना पडा। इसके कारण निम्नलिखित हैं

1 सघात्मक व्यवस्था को अपनाना ही एकमात्र उपाय था। सोवियत नेता इस तथ्य से परिचित थे कि रूस बहु भाषाओं, जातियो एव सस्कृतियो वाला देश है, उन सबको शक्ति के द्वारा एकात्मक्ता के सूत्र मे नही बाँधा जा सकता। यदि शक्ति प्रदशन तथा बल प्रयोग से उन राष्ट्रीय जातियो को उनकी इच्छा के विरुद्ध मिला भी लिया गया तो उसके परिणाम भी भयकर ही होंगे। रूसीकरण की नीति से राष्ट्रीय जातियो की समस्या का समाधान नही होगा।

2 सघात्मक व्यवस्था एक भाई चारे का समझौता होता है। सघात्मक पद्धति मे यह भाई चारा तथा मैत्रीपूण व्यवहार हमे केवल तभी मिल सकता है जब कि इकाइयों के पथक व्यक्तित्व की सुरक्षा की जाय। विलियम कारपिन्सकी ने सोवियत समाजवादी गणराज्य को सोवियत राष्ट्रो का भाई चारा कहा है। सहयोग के आधार पर इसे एक सघ राज्य के सूत्र मे पिरोया गया है।

3 जिस समय सोवियत नेताओ ने सघ व्यवस्था को अगीकार किया था उस समय अन्तर्राष्ट्रीय परिस्थितियाँ इसके अनुकूल नही थी। पूजीवादी राष्ट्रो ने सयुक्त रूप से सोवियत भूमि मे पथकतावाद की चिनगारी सुलगा कर उसके विरुद्ध आक्रमण कर दिया। अतएव उस समय सोवियत नेताओ के लिए राष्ट्रीय जातियो का सहयोग प्राप्त करना आवश्यक हो गया। उसकी पूर्ति केवल सघात्मक व्यवस्था से ही सम्भव थी।

4 विध्वस्त अथव्यवस्था के कारण भी सघात्मक प्रणाली को अपनाना आवश्यक था। उसका पुनर्निर्माण करना भी अत्यन्त आवश्यक था जो कि सघात्मक व्यवस्था मे ही सम्भव थी क्योकि उसकी सफलता इकाइयो के सहयोग पर अवलम्बित थी।

सोवियत सघ मे सघात्मक तत्व
(Elements of Federalism in Soviet Federation)

सोवियत सविधान के अनुच्छेद 13 में रूस को सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ का एक एक सघात्मक राज्य कहा गया है। यद्यपि प्रो० ऑग ने रूस की व्यवस्था को सघात्मक स्वीकार नही किया है[1] तो भी उसमे सघात्मकता के तत्व पाये जाते हैं। यद्यपि उसकी प्रवृत्ति एकात्मक है। रूसी सघ मे सघात्मकता के निम्नलिखित तत्व पाये जाते हैं।

1 **सरकारों की द्वैध व्यवस्था** (Dual Organization of Government)—सरकारो की द्वैध व्यवस्था सघात्मक पद्धति का अनिवाय लक्षण है। रूस मे भी यह व्यवस्था पाई जाती है। रूस मे मॉस्को सरकार है जिसे हम केन्द्र अथवा सघ सरकार कहते हैं और दूसरी प्रत्येक सघीय इकाई की अपनी सरकार है। रूसी सघ मे इस समय 15 गणराज्य (Union Republics) हैं। इन गणराज्यों को ही सघ की मूल इकाई माना गया है। प्रत्येक गणराज्य के अन्तगत तीन अन्य प्रकार की

1 The system is not federal in any ultimate sense at all —Ogg

इकाइयाँ भी स्वतन्त्रता का उपयोग करती हैं। वे इस प्रकार हैं—स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republics), स्वायत्त क्षेत्र (Autonomous Regions) तथा राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas)। अमेरिका की भाँति प्रत्येक गणराज्य का अपना अपना संविधान है। सोवियत संविधान स्वायत्त गणराज्यों को भी पृथक् संविधान रखने का अधिकार प्रदान करता है परन्तु स्वायत्त क्षेत्रों तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों को यह अधिकार नहीं है। रूस में दोहरी नागरिकता की भी व्यवस्था है। सोवियत संघीय विधान मण्डल के द्वितीय सदन के लिये समान संख्या में प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है—प्रत्येक गणराज्य को 15 प्रतिनिधि, स्वायत्त गणराज्य को 11 प्रतिनिधि तथा प्रत्येक स्वायत्त क्षेत्र को 5 तथा राष्ट्रीय क्षेत्र को 1 प्रतिनिधि भेजने का अधिकार है। संघ सरकार तथा गणराज्यों की सरकारें समस्तरीय हैं। गणराज्यों की सरकारों के क्षेत्र में बिना उनकी सहमति के परिवर्तन नहीं किया जा सकता।

2 शक्तियों का वितरण (Division of Powers)—संघात्मक व्यवस्था के अन्तर्गत केन्द्र तथा राज्यों के मध्य शक्तियों का विभाजन किया जाता है। इस दिशा में रूसी संघ ने अमेरिकी पद्धति का अनुकरण किया है। केन्द्र सरकार को मुख्य-मुख्य विषय दिए गये हैं तथा अवशिष्ट शक्तियों को गणराज्यों की सरकारों में ही निहित माना गया है। केन्द्र सरकार के आधीन जो विषय रखे गये हैं उनमें कुछ प्रमुख विषय इस प्रकार हैं—युद्ध तथा शान्ति, गणराज्यों का प्रवेश, गणराज्यों की सीमाओं में परिवर्तन, स्वायत्त क्षेत्रों का निर्माण गणराज्यों के संविधानों की अनुकूलता पर नियन्त्रण, विदेशी व्यापार, राज्यों की सुरक्षा का प्रबन्ध, राष्ट्रीय आर्थिक योजना, केन्द्रीय बजट, बैंक तथा कृषि का संघीय महत्व, परिवहन संचार, मुद्रा, राज्य बीमा का संगठन, भूमि, खनिज द्रव्य वन एवं स्वास्थ्य आदि के विषय में सिद्धान्तों का निर्धारण, श्रम कानून निर्धारण न्यायिक पद्धति एवं प्रक्रिया, विवाह एवं परिवार कानून, नागरिकता तथा विदेशियों के अधिकार, संघीय क्षमादान आदि। संघीय गणराज्यों के संरक्षण का उत्तरदायित्व संघीय सरकार पर ही है तथा दो भागों में मतभेद हो जाने की स्थिति में भी केन्द्र की इच्छा को ही उच्चतर माना गया है।

3 संविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution)—सोवियत न्यायविद संविधान को सर्वोच्च मानते हैं, संविधान समस्त शक्तियों का स्रोत है। साधारण कानून से वह उच्चतर है। उसमें परिवर्तन की व्यवस्था भी साधारण कानून से भिन्न है। संविधान लिखित है परन्तु उसे अनम्य संविधानों की श्रेणी में ही माना जाता है। सोवियत संघ की किसी भी इकाई का पृथक संविधान अथवा उसमें संशोधन संघीय संविधान के प्रतिकूल नहीं हो सकता। संविधान का स्वरूप पूर्वनिर्धारित एवं निश्चित है। कहने का तात्पर्य यह है कि सोवियत रूस के संविधान में सर्वोच्चता के लगभग सभी लक्षण पाये जाते हैं।

4 स्वतन्त्र न्यायपालिका (Independent Judiciary)—स्वतन्त्र न्यायपालिका को संघ व्यवस्था की एक मूलभूत आवश्यकता माना गया है। केन्द्र तथा उसकी इकाइयों के मध्य क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवाद उत्पन्न हो सकते हैं। उनके निपटारे के लिए एक स्वतन्त्र न्यायपालिका की व्यवस्था की जाती है। स्वतन्त्र न्यायपालिका एक बहुत बड़े विश्वास का काय करती है। वह संविधान का संरक्षण एवं उसकी

व्याख्या करती है, अमेरिका में संविधान में गति एवं गरिमा बनाये रखने में उच्चतम न्यायालय का स्थान महत्वपूर्ण है। उच्चतम न्यायालय को न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) का अधिकार है। स्विस संविधान अपने संघीय न्यायाधिकरण को यह अधिकार प्रदान नहीं करता। रूस में भी न्यायपालिका के पास यह अधिकार नहीं है। इस दृष्टि से भी सोवियत संघ की संघात्मकता पर कुछ संदिग्धता आ सकती है। सोवियत रूस में न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अधिकार प्रेसीडियम के हाथों में समर्पित किया गया है।

सोवियत संघ की विशिष्टताएँ
(Special Features of Soviet Federation)

1 सोवियत रूस में संघात्मक व्यवस्था को एक साधन के रूप में अपनाया गया है, विभिन्न राष्ट्रीय जातियों की तुष्टि की दृष्टि से एकात्मकता को संघात्मकता के मार्ग द्वारा खोजने का प्रयास किया गया है। इसका उद्देश्य कभी भी एकता तथा विकेन्द्रीकरण का समन्वय नहीं रहा।

2 सोवियत संघ विविध राष्ट्रीय जातियों का संघ है। ये राष्ट्रीय जातियाँ ही संघ की इकाइयाँ हैं। संघ की प्रत्येक इकाई एक राष्ट्रीय जाति का प्रतिनिधित्व करती है।

3 सोवियत संघ की एक विशेषता यह है कि उसकी इकाइयों को संघ से सम्बन्ध विच्छेद करने का अधिकार भी प्राप्त है। सोवियत नेता इसी अधिकार पर गर्व करते हैं और अपने संविधान की धारा 17 को सबसे अधिक महत्वपूर्ण मानते हैं। इसे वे पूँजीवादी संघ व्यवस्थाओं के लिए एक चुनौती मानते हैं। संघ से सम्बन्ध विच्छेद करने का आधार राष्ट्रीय आत्म निर्णय का सिद्धान्त है। इसी अधिकार के कारण रूस को अमेरिका की भाँति सतत संघ (Perpetual Federation) नहीं कहा जाता।

4 सोवियत संविधान में फरवरी 1944 में दो अनुच्छेद (18 A तथा 18 B) और भी सम्मिलित किए गए हैं। इन संशोधनों के द्वारा सोवियत संघ की इकाइयों को दो और महत्वपूर्ण अधिकार— विदेशों से सम्बन्ध स्थापित करने का अधिकार तथा सैनिक टुकड़ियों के संगठन का अधिकार—प्रदान किये गये। यद्यपि निश्चित सीमाओं में स्विस संविधान भी कैन्टनों को ये अधिकार देता है परन्तु सोवियत संविधान तो अपने संघ की इकाइयों को विदेशी राष्ट्रों के साथ सम्बन्ध स्थापित करने के अतिरिक्त उन्हें संयुक्त राष्ट्र संघ का सदस्य बनने तक का अधिकार भी प्रदान करता है। उदाहरणार्थ—यूक्राइन तथा बैलोरशिया उसके सदस्य भी हैं।

5 सोवियत संघ व्यवस्था की एक विशेषता यह भी है कि वहाँ पर संघ की इकाइयों में समानता नहीं है। केवल संघ गणराज्यों को ही संघ की मूल इकाई माना गया है और अन्य तीनों को गणराज्यों के आधीन स्वायत्तता प्रदान की गई है। सर्वोच्च सोवियत के वरिष्ठ सदन में तो प्रतिनिधित्व की समानता रखी गई है परन्तु निम्न सदन (सोवियत आफ दी यूनियनों) में प्रतिनिधित्व की समानता नहीं की गई है। सोवियत संघ में सोवियत समाजवादी गणराज्य (U S S R) को प्रधानता प्रदान की गई है।

6 सोवियत सघ मे सविधान मे सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार सघ की इकाइयो को नही है।[1] सोवियत सविधान मे भारतीय सविधान की भाँति सघ की इकाइयो को सविधान मे सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार नहीं दिया गया है। अमेरिकी तथा स्विस सघो मे यह अधिकार सघ की इकाइयों को प्राप्त है।

7 न्यायिक सर्वोच्चता का अभाव (Absence of Judicial Supremacy)—अमेरिका तथा भारत की भाँति सोवियत सघ की न्यायपालिका को सविधान का सरक्षक एव व्याख्याता नही माना गया है। वहाँ पर न्यायपालिका को सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित विधियो को अवैध घोषित करने का अधिकार नही दिया गया है। इसीलिए उन्हें न्यायिक पुनर्वीक्षण का अधिकार भी नही दिया गया है। अतएव वहाँ की न्यायपालिका को वह स्तर तथा सवैधानिक स्तर प्राप्त नही है जोकि अमेरिकी तथा भारतीय उच्चतम न्यायालयो को प्राप्त है।

8 राजनैतिक स्वायत्तता के स्थान पर सांस्कृतिक स्वायत्तता प्रदान की गई है (More Cultural Liberty than Political)—वैसे तो प्रत्येक सघ मे इकाइयों को विविध प्रकार की सुविधाएँ एव स्वतन्त्रताएँ दी जाती हैं परन्तु रूस के सविधान मे राजनैतिक स्वतन्त्रताओं का तो गला ही घोट दिया गया है और सास्कृतिक स्वतन्त्रताओ का बाहुल्य कर दिया गया है। प्रत्येक राष्ट्रीय जाति को अपनी भाषा, झण्डा आदि रखने का अधिकार प्रदान किया गया है। यह कहना उचित ही है कि सघवाद का आधार ही शक्तियों की विकेन्द्रित व्यवस्था होती है परन्तु सोवियत सविधान ने जितनी छूट सास्कृतिक क्षेत्र मे इकाइयों को प्रदान की गई है वह अन्यत्र नही मिलती।

सोवियत सघवाद का मूल्याकन
(Soviet Federalism Evaluated)

फाइनर ने कहा है कि "सोवियत सघवाद केवल सयोग से ही सघात्मक है।"[2] ऑग के अनुसार 'सोवियत पद्धति किसी भी रूप मे सघात्मक नहीं है।' कार्टर तथा हर्ट्ज ने लिखा है कि "सोवियत सघवाद एक सुविधाजनक अपवाद की अपेक्षा अन्य अधिक कुछ नही है जोकि स्वायत्तता के विविध रूपो तथा शक्ति के पूर्ण विकेन्द्रीकरण का समन्वय है।"[3] सोवियत सघ की भी अपनी कई न्यूनताएँ हैं

(1) सिद्धान्त तथा व्यवहार में अन्तर (Difference between Theory and Practice)—प्रत्यक्ष मे तो ऐसा जान पड़ता है कि सोवियत सविधानवादियों ने सघात्मकता का उच्चतम परिचय दिया है। सभवत कोई भी शक्तिशाली सघात्मक अपनी इकाइयों को सघ से सम्बन्ध विच्छेद करने का अधिकार नहीं देता परन्तु सोवियत रूस में सैनिक टुकड़ियो तक को भी सगठन का अधिकार प्रदान किया गया है। सोवियत सविधानवादी अपने सविधान को सबसे अधिक सघात्मक कहते हैं। प्रो० हैजड (Hazard) ने रूस की सघात्मक व्यवस्था को शुद्ध सघ कहा है। परन्तु व्यवहार में सोवियत सघ का यह स्वरूप नहीं है। डॉ० ह्वीयरे (Wheare) ने उसे

---

1 Units are not granted right to initiate Amendment to the Constitution —Finer
2 Soviet Federalism remains only the federalism of accident
3 "Soviet federalism is no more therefore than a convinient myth which makes it possible to combines the forms of autonomy with the facts of centralization —Carter & Hertz

अद्ध संघ कहा है। उसमे पूर्ण रूप से केन्द्रवाद की प्रवृत्ति है। संघात्मक व्यवस्था का सार विकेन्द्रीकरण की प्रवृत्ति मे है। सिद्धान्त में तो वहाँ इसकी बहुलता है परन्तु व्यवहार में इसका अभाव ही है।

(2) संविधान की सर्वोच्चता संविग्धतापूर्ण है (Sovereignty of the Constitution is Doubtful)—सिद्धान्त मे तो संविधान को सर्वोच्चता प्रदान की गई है परन्तु व्यवहार मे सर्वहारा वर्ग को ही सार्वभौमिक माना गया है। संविधान का प्रयोग एक साधन के रूप म किया गया है। सर्वहारा वर्ग को अमर्यादित कहा गया है। वह संविधान के प्रावधानो से भी मर्यादित नही है। सोवियत संविधान में सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व की अभिव्यक्ति है। उसी की इच्छा के अनुसार संविधान का भी परिवर्तित होना आवश्यक है। साम्यवादी दल की नीतियो एवं इच्छाओ के अनुकूल ही संविधान में परिवर्तन होते हैं। व्यवहार मे संविधान की अपेक्षा साम्यवादी दल की इच्छा को ही अधिक महत्व दिया गया है। विशिस्की के अनुसार "सर्वहारा अधिनायकत्व को विधियों द्वारा मर्यादित नही किया जा सकता।"[1]

(3) केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति (Spirit of Centralization)—संघात्मक सरकार की एक कसौटी स्वायत्तता की मात्रा भी होती है। हम भारतीय संघ की आलोचना करते हैं कि उसमे केन्द्रीकरण की मात्रा इतनी अधिक है कि इकाइयो का स्तर घट कर उपनिवेश जैसा ही रह गया है। उसी प्रकार सोवियत संघ मे भी चाहे सिद्धान्त मे संघ की इकाइयों को स्वायत्तता प्राप्त हो परन्तु उनका स्तर उपनिवेश से अधिक नही माना जा सकता। सोवियत संघ मे भी केन्द्रीयकरण की इस प्रवृत्ति में दिन प्रतिदिन वृद्धि हो रही है। हावर के कथनानुसार सोवियत संविधान मे भी द्वितीय विश्व युद्ध की समाप्ति के उपरान्त केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति मे और भी अधिक वृद्धि भयकर रूप मे हो रही है। सोवियत संविधान मे केन्द्रीकरण की यह प्रवृत्ति निम्नलिखित रूप मे दृष्टिगोचर होती है

1 संविधान की सर्वहारा वर्ग के प्रति आधीनता (Subordination of Constitution to Proliterian Class)—सोवियत संविधान की सर्वोच्चता संविग्धतापूर्ण है, क्योंकि उसके लिए सर्वहारा वर्ग के समक्ष समर्पण करना आवश्यक हो जाता है। संविधान के प्रारम्भ मे ही संविधान की भावना को अमेरिकी तथा भारतीय संविधानों की भाँति व्यक्त नहीं किया गया है। उसे जन इच्छा पर अवलम्बित नही कहा गया है। संविधान का प्रयोग एक साधन के रूप मे किया गया है।

2 इकाइयो को संविधान में संशोधन का अधिकार प्राप्त नहीं है (Constituent Units have no Right to Propose Amendment in the Constitution)—सोवियत संविधान मे संशोधन की शक्ति एकमात्र सर्वोच्च सोवियत को ही प्राप्त है। संघ की इकाइयो को संविधान मे संशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार नही दिया गया है। सर्वोच्च सोवियत द्वारा जो प्रस्ताव स्वीकार किए जाते हैं उनकी पुष्टि इकाइयो के द्वारा नहीं की जाती। इसके विपरीत अमेरिका तथा स्विटजरलैण्ड दोनों ही यह अधिकार अपनी अपनी इकाइयो को प्रदान करते हैं, यद्यपि यह अधिकार

1 The dictatorship of the Probtenat is authority unlimited by any statutes whatsoever —V

भारतीय संविधान भी अपने संघ की इकाइयों को नहीं देता है परन्तु फिर भी कुछ संशोधनों की पुष्टि आधे राज्यों से कराना आवश्यक होता है।

3 एक दलीय नेतृत्व (One Party Rule)—रूस में शासन का स्वीकृत स्वरूप है। साम्यवादी दल ही वस्तुतः शासक है। उसकी नीतियों का अनुसरण ही सरकार के सब अंग करते हैं। साम्यवादी दल के कठोर नियन्त्रण के कारण ही संघ तथा उसकी इकाइयों में पारस्परिक संघर्ष नहीं होते। साम्यवादी दल का संगठन स्वतः ही एकात्मक है। दलीय संगठन शासन के समानान्तर चलता है।

4 इकाइयों को सम्बन्ध विच्छेद करने का अधिकार (Units have a Right of Secede)—यदि इस अधिकार का प्रयोग व्यवहार में भी सम्भव हो, तो यह अधिकार संघात्मकता का अतिशयोक्ति रूप है। यह अधिकार तो इकाइयों की एक बहुत बड़ी विजय है परन्तु व्यवहार में किसी भी गणराज्य के लिए संघ से पृथक होने का प्रस्ताव रखना तो असम्भव ही है, अपितु वह उसका स्वप्न भी नहीं देख सकता। चूंकि किसी भी इकाई का नागरिक स्वतन्त्र होने का आभास भी प्रस्तुत करता है उसे तत्काल ही देशद्रोही का आरोप लगाकर कारावास में ही रखा जाता है।

5 विदेशी विषयों पर गणराज्यों द्वारा नियन्त्रण का अधिकार केवल एक दिखावा मात्र ही है (Republics Independence in Foreign Affairs is Exhibitory)—आलोचकों का कथन है कि संघीय गणराज्यों को विदेशों से सम्पर्क स्थापित करने का अधिकार प्राप्त होना केवल एक दिखावा मात्र ही है। यह केवल एक ढोंग है। इस अधिकार के माध्यम से सोवियत नेता सरलतापूर्वक गर्व का अनुभव अवश्य कर सकते हैं कि उन्होंने अपनी इकाइयों को कितनी स्वायत्तता दे रखी है। सोवियत संविधान के इस प्रावधान का लाभ केवल यूक्राइन तथा बलोरशिया को ही प्राप्त हुआ परन्तु वह भी वास्तविक नहीं है। साम्यवादी दल तथा नियोजन आयोग के कार्यों का अधिकार क्षेत्र भी इतना व्यापक है कि उसके समक्ष यह अधिकार महत्वहीन ही दिखायी पड़ता है। यह साम्यवादी शासन का केवल एक दिखावा मात्र ही है।

6 संघीय कानून की सर्वोच्चता (Supremacy of the Union Law)—सोवियत संविधान में संघीय कानून को प्राथमिकता प्रदान की गई है। गणराज्य तथा संघ के कानूनों के संघर्ष की स्थिति में भी संघीय कानून की इच्छा को ही प्राथमिकता दी जाती है। संघ किसी भी गणराज्य के विधान मण्डल द्वारा बनाये गये कानून को रद्द कर सकता है। कानूनों को प्रयुक्त करने का उत्तरदायित्व केवल केन्द्र पर ही है।

7 केन्द्र पर वित्तीय निर्भरता (Financial Dependence upon Centre)—गणराज्यों की वित्तीय निर्भरता इतनी अधिक है कि प्रत्येक समय उन्हें केन्द्रीय सहायता की ओर उन्मुख रहना पड़ता है। आय के प्रमुख स्रोत केन्द्र के ही अधिकार में हैं। गणराज्यों के विधान मण्डलों को वर्तमान कर में कटौती करने का अधिकार नहीं है। वे कोई भी नूतन कर केन्द्र की अनुमति बिना नहीं लगा सकते। संघ शासन ही यह निश्चित करता है कि कौन से करों को केन्द्र के अधीन रखा जाय और कौन से करों को लगाने का अधिकार गणराज्यों को प्रदान किया जाय।

8 आर्थिक नियोजन (Economic Planning)—इसमें सन्देह नही है कि नियोजित व्यवस्था के द्वारा रूस ने आर्थिक क्षेत्र मे प्रगति की है, परन्तु साथ मे यह भी स्वीकार करना होगा कि आर्थिक नियोजन का प्रयोग सघीय गणराज्यो की सरकारो पर नियन्त्रण रखने के लिए भी किया गया है। प्रत्येक क्षेत्र में आर्थिक नियोजन आच्छादित है। इन स्वायत्त इकाइयो के भी अपने नियोजन आयोग हैं पर तु उन्हे अपने नियोजनों की अन्तिम स्वीकृति केन्द्रीय नियोजन आयोग से ही प्राप्त होती है। अतएव रूस मे आर्थिक केन्द्रीयकरण है।

9 न्यायपालिका की विवशता (Helplessness of the Judiciary)—अमेरिका की अपेक्षा सोवियत उच्च न्यायालय का महत्व सविधान के सरक्षक एव व्याख्याता के रूप मे बहुत कम है। उच्चतम न्यायालय को सवहारा वग के हितों के साधक के रूप मे रखा गया है। वहाँ न्यायपालिका का लक्ष्य साम्यवादी क्रान्ति को सुदृढ़ बनाना है। यथाथ मे न्यायाधीशो की नियुक्ति के लिये पहले से ही नाम साम्यवादी दल के प्रेसीडियम द्वारा तय कर लिए जाते हैं। न्यायालय के साथ एक प्रोक्यूरेटर की नियुक्ति को स्पष्ट रूप से न्यायिक क्षेत्र मे प्रशासकीय हस्तक्षेप कहा जायगा।

10 गणराज्यों पर केन्द्र का कठोर नियन्त्रण (Rigid Control of the Centre on Republics)—सिद्धान्त मे चाहे कितनी ही स्वायत्तता क्यो न हो परन्तु व्यवहार मे सघीय गणराज्यों पर केन्द्र का नियन्त्रण इतना कठोर है कि वे कुछ भी कर सकने मे अपने को असमथ पाते हैं। आज तक इस कठोर नियन्त्रण के कारण ही अधिकार होते हुए भी किसी गणराज्य ने सघ से पथक होने का स्वप्न तक नही देखा। सघीय गणराज्यों पर केन्द्रीय नियन्त्रण इतना कठोर है कि उन्हे सैनिक टुकडियों तक को रखने का अधिकार भी प्राप्त नही है। रूस मे मन्त्री भी दो प्रकार के होते हैं—सघीय सरकार के मन्त्री तथा गणराज्यों के मन्त्री। केन्द्रीय नियन्त्रण की इसी कठोरता के कारण ही प्रो० ओंग ने रूस की सघात्मकता को अस्वीकृत कर दिया है।

11 आदेश को निष्क्रिय करने की शक्ति (Power to Reject the Order)—सोवियत सविधान के अनुच्छेद 49 के अन्तगत केन्द्रीय मन्त्रिपरिषद तथा प्रेसीडियम को यह अधिकार भी प्राप्त है कि वह गणराज्यीय सरकार के किसी भी ऐसे आदेश को निष्क्रिय कर सकती है जो कि सघीय कानून अथवा आदेशो के विरुद्ध हो।

12 शक्तियों का असन्तुलित वितरण (Unbalanced Distribution of Powers)—केन्द्र तथा राज्यो के मध्य शक्तियों का वितरण इस प्रकार से किया गया है कि सविधान का स्वरूप सघात्मक के स्थान पर एकात्मक ही बन गया है। केन्द्र को अत्यधिक शक्तिशाली बनाया गया है। फाइनर ने ठीक ही कहा है कि सोवियत सविधान यथाइच्छा के लिए कुछ भी नही छोडता।[1] स्पष्टत यह कहा जा सकता है कि मास्को ही सत्ता है।[2]

13 एकात्मक न्यायपालिका (Unitary System of Judiciary)—सोवियत रूस में हमे न्यायपालिका का एकात्मक स्वरूप ही उपलब्ध होता है। वहाँ

1 The U S S R consitution leaves nothing to chance —Finer
2 Moscow is the authority —Finer



अमेरिका की भाँति दो प्रकार के न्यायालय नही हैं। सोवियत रूस मे प्रोक्यूरेटर जनरल का निर्वाचन सुप्रीम सोवियत के द्वारा होता है। वह अन्य न्यायालयो के प्रोक्यूरेटस की भी नियुक्ति करता है। प्रत्येक सोढी पर साम्यवादी दल का ही नियन्त्रण है। न्यायपालिका की समस्त व्यवस्था समाकलित (Integrated) है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि सोवियत सघ मे किस प्रकार एकात्मक तत्वो का बाहुल्य है। न्यूमैन (Neumann) ने कहा है कि "वास्तव मे रूस मे सघात्मक तत्व कम हैं और एकात्मक तत्व अधिक हैं। ऑग के शब्दो मे, "सोवियत प्रणाली को किसी भी रूप म सघात्मक नही कहा जा सकता।" फाइनर ने भी ऐसे ही विचारो की अभिव्यक्ति करते हुए कहा है कि 'सोवियत सघ यह दावा करता है कि वह सघ है परन्तु वास्तव मे वह एक अत्यन्त एकात्मक राज्य है जिसकी प्रवृत्ति राष्ट्रीय अल्पसख्यकों की स्वतन्त्र सरकार तथा अथव्यवस्था को समाप्त करने के उपरान्त उनकी राष्ट्रीय विशेषताओ को नष्ट करना है।"

सोवियत सघ को अमेरिकी सघ से तुलना
(Soviet Federalism Compared with American Federalism)

रूस तथा अमेरिका दोनो ही सघात्मक राज्य हैं। एक पूजीवादी राष्ट्रों का नेतृत्व करता है तो दूसरा साम्यवादी शिविर का। विश्व की राजनीति आज रूस तथा अमेरिका का ही अनुसरण करती है। एक का लक्ष्य साम्यवादी प्रसार को रोकना है तो दूसरे का लक्ष्य साम्यवादी प्रसार की अभिवृद्धि करना है। इसी कारण दोनो सघो की तुलना करना अत्यन्त रोचक है।

समानतायें

(i) दोनो देशो मे दोहरी नागरिकता की व्यवस्था है।

(ii) दोनो देशो मे सविधान कठोर हैं।

(iii) दोनो देशों मे केन्द्रीय ससद के वरिष्ठ सदन मे इकाइयो को समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है।

(iv) दोनो की सघात्मक व्यवस्थाओं मे अवशिष्ट शक्तियाँ सघ की इकाइयों को प्राप्त हैं।

(v) दोनों सघो में इकाइयों के अपने अपने सविधान हैं।

असमानताएँ

(i) सोवियत सघ की समस्त इकाइयो मे समान प्रतिनिधित्व नही है। गणराज्य स्वायत्त क्षेत्र, स्वायत्त गणराज्य तथा राष्ट्रीय क्षत्रो मे प्रतिनिधित्व की समानता नही पाई जाती। परन्तु अमेरिका मे सघ की प्रत्येक इकाई को सीनेट मे दो प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्रदान किया गया है।

(ii) सोवियत सविधान म जान बूझ कर केन्द्र को शक्तिशाली बनाया गया है जबकि अमेरिका मे कभी भी केन्द्र को शक्तिशाली रखने का उद्देश्य नहीं था, परन्तु अब वह शक्तिशाली बनता जा रहा है।

(iii) सोवियत सघ म सविधान को सर्वोच्च नहीं माना गया है और उसे सर्वहारा वर्ग की इच्छाओं के समक्ष समर्पण करना ही होता है। वह समस्त राजकीय

शक्तियों का स्रोत नही है, परन्तु इसके विपरीत अमेरिकी सविधान को पूण रूप से सर्वोच्च माना गया है।

(iv) अमेरिकी सघात्मक व्यवस्था मे सोवियत सघ की भाँति न तो एक दलीय शासन ही है और न दल का साम्यवादी दल का सा नियन्त्रण ही। अमेरिकी सघ मे सोवियत सघ जैसी केन्द्रवाद की प्रवृत्ति नही है।

(v) सोवियत रूस मे सघ की इकाइयो को सैद्धान्तिक रूप मे जितनी स्वायतत्ता प्राप्त है उतनी अमेरिकी सघ की इकाईयो को प्राप्त नही है। वहाँ इकाइयों को सघ से सम्बन्ध विच्छेद करने, सैनिक टुकडियाँ रखने तथा विदेशो से सम्पर्क स्थापित करने का अधिकार है परन्तु अमेरिका मे ऐसा नही है।

(vi) व्यवहार मे सोवियत सघ का सघ की इकाइयों पर जितना कठोर नियन्त्रण है उतना अमेरिका मे नही है। वहाँ केवल आपत्तिकालीन अवस्था मे ही केन्द्र राज्यों के मामले मे हस्तक्षेप करता है।

(vii) अमेरिका मे शक्तियो के पथक्करण के कारण न्यायपालिका को स्वतन्त्र अस्तित्व प्रदान किया गया है। उच्चतम न्यायालय को सविधान का सरक्षक एव व्याख्याता कहा गया है। परन्तु सोवियत रूस मे न्यायपालिका का उद्देश्य साम्यवादी क्रान्ति को शक्तिशाली बनाना है। वह सविधान की सरक्षिका एव व्याख्यात्री नही है। सोवियत न्यायपालिका को न्यायिक पुनर्निरीक्षण (Judicial Review) का अधिकार प्राप्त नहीं है।

(viii) अमेरिकी सघ मे सोवियत सघ जैसी प्रेसीडियम सस्था नही है।

(ix) सोवियत सविधान मे आर्थिक नियोजन ने समस्त प्रशासन पर नियन्त्रण प्राप्त कर लिया है जोकि अमेरिकी सघ मे नही है।

(x) सोवियत सघ को राजनैतिक दृष्टि से पूण एकात्मक तथा सास्कृतिक दृष्टि से सघात्मक कहा जाता है परन्तु यह व्यवस्था अमेरिकी सविधान मे नहीं है।

(xi) अखिल भारतीय गणराज्यों का क्षेत्रीय समस्याओ पर जितना व्यापक नियन्त्रण है उतना अमेरिकी सघ मे भी नही है।

(xii) सोवियत सघ व्यवस्था मे इकाइयो को वित्तीय सहायता के लिये झाँकना पडता है। परन्तु अमेरिका मे ऐसा नही है।

(xiii) अमरिका मे सघीय राज्यो को सविधान में सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार है किन्तु सोवियत सविधान अपने गणराज्यों को सविधान मे सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार नहीं देता।

सोवियत सघवाद तथा स्विस सघवाद—तुलना
(Soviet Federalism Compared to Swiss Federalism)

समानतायें

(i) दोनो देशो के सविधान लिखित एव दुष्परिवर्तनशील हैं।

(ii) दोनो देशो की सघात्मक व्यवस्था मे अवशिष्ट शक्तियाँ सघ की इकाइयों को प्रदान की गई हैं।

(iii) दोनों ही देशो की ससदों के वरिष्ठ सदन मे सघ की इकाइयो को समान प्रतिनिधित्व दिया गया है।

(iv) दोनो ही देशो मे सघ तथा उसकी इकाइयो मे मध्य क्षेत्राधिकार सम्बन्धी सघर्ष हो जाने की स्थिति मे केन्द्र की इच्छा को ही उच्चतर माना गया है।

(v) दोनो ही देशो मे सघीय इकाइयों के अपने अपने सविधान हैं और उन पर यह प्रतिबन्ध भी है कि उन्हें केन्द्रीय कानून का उल्लघन करने का अधिकार नहीं होगा।

(vi) दोनों ही देशों मे न्यायिक पुनर्निरीक्षण की व्यवस्था नहीं है।

असमानताएँ

(i) स्विस सघ की पूर्ण कैन्टन तथा अर्द्ध कैन्टन जैसी व्यवस्था सोवियत सघ मे नहीं है।

(ii) स्विस सघ व्यवस्था मे राजनतिक दलो का कोई महत्व नहीं है जबकि सोवियत सघ मे साम्यवादी दल का प्रभुत्व है।

(iii) स्विस सविधान मे स्विटजरलैण्ड को परिसघ (Confederation) कहा गया है परन्तु सोवियत सविधान मे इसे सोवियतों का एक सघ कहा गया है।

(iv) कैन्टनो का अन्तर्राष्ट्रीय विधि के अनुसार कोई महत्व नहीं है किन्तु सोवियत सघ मे उसके दो गणराज्य सयुक्त राष्ट्र सघ के सदस्य हैं।

(v) कैन्टनों को सघ से पथक होने का कोई अधिकार नही है किन्तु सोवियत सघ की इकाइयों को सैद्धान्तिक दष्टि से यह अधिकार प्राप्त है।

(vi) सोवियत सविधान में सशोधन की व्यवस्था स्विस सविधान से बिलकुल भिन्न है। स्विटजरलैण्ड मे अन्ततोगत्वा जनता की सम्प्रभुता को प्राथमिकता दी गई है।

(vii) सोवियत सघ की सरकार जितनी शक्तिशाली है उतनी शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार स्विटरजलण्ड मे भी नही है।

(viii) स्विस सघ मे रूसी आदश की प्रेसीडियम जैसी सस्था नही है।

(ix) स्विटजरलैण्ड में कानूनी केन्द्रीकरण तथा प्रशासनिक विकेन्द्रीकरण है। इसके विपरीत सोवियत सविधान म शक्तियो के लोकतन्त्रीय विकेन्द्रीकरण की व्यवस्था है।

(x) स्विटजरलैण्ड को सघ की कसौटी पर कसकर सघ कहा जा सकता है परन्तु सोवियत सघ को अधिक से अधिक हम अर्द्ध सघ की सज्ञा दे सकते हैं।

अत हम देखते हैं कि स्विस सघ मे भी केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति पनपती जा रही है। यदि केन्द्र किसी नियम अथवा अधिकार क्षेत्र का उल्लघन करता है तो कन्टनो के पास उसका कोई उपाय नही है। वहाँ पर भी सोवियत सघ की भाँति सघ की इकाइयों को केन्द्रीय अर्थ सहयोग पर निर्भर रहना पडता है। वहाँ पर भी सोवियत सघ के सदृश इकाइयो के सविधानों तथा शासन पर कठोर नियन्त्रण रखा जाता है। सोवियत रूस में भी आज तक किसी इकाई ने सघ से अपनी सदस्यता वापस लेने की बात तक नही की।

Select References

Finer *Major Governments*
Towster *Political Power in U S S R*
Hertze & Carter *The Govt of the Soviet Union*
Ogg & Zink *Modern Foreign Govts*
Munro *Govts of Europe*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 क्या सोवियत सघ को एक सघ कहना उचित होगा ?
(Would it be correct to describe U S S R as a Federation)

2 सोवियत सघ की विशेषताओ का वणन कीजिए।

3 (ह्वियरे) के इस कथन की व्याख्या कीजिए कि "1936 का सविधान अर्द्ध सघीय है।'
("The constitution of 1936 is at least Quasi Federal "—Wheare Comment)

3

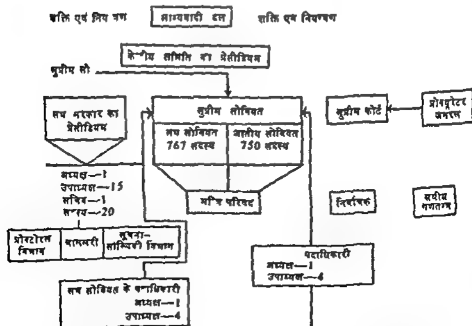
सघीय सरकार

[Federal Government]

सर्वोच्च सोवियत, प्रेसीडियम, मन्त्रिपरिषद तथा न्याय-व्यवस्था
(Supreme Soviet, Presidium, Council of Ministers, Judiciary)

> **"The Russian people will tolerate much and forgive their dictators even more, if the promise of abundance becomes performance"** —Finer
>
> **"It (Supreme Soviet) has rather the status the Czar gave to the Russian Duma 1906 It is a strange commentry on popular Sovereignty"** —Finer

सोवियत शासन व्यवस्था का रेखाचित्र



आयोग	सदस्य सख्या	आयोग	सदस्य सख्या
1 नियोजन एव बजट समिति	51	1 नियोजन एव बजट समिति	51
2 उद्योग, यातायात समिति	31	2 उद्योग एव यातायात	31

3	कृषि समिति	41	3	भवन निर्माण समिति	31
4	सार्वजनिक स्वास्थ्य एवं सुरक्षा समिति	31	4	कृषि समिति	41
5	सार्वजनिक शिक्षा समिति	31	5	जनस्वास्थ्य तथा सामाजिक सुरक्षा समिति	31
6	व्यापार तथा सार्वजनिक सुविधा समिति	31	6	सार्वजनिक समिति	31
7	विधि प्रस्ताव समिति	31	7	व्यापार तथा सार्वजनिक सुविधा समिति	31
8	विदेश समिति	31	8	वैधानिक प्रस्ताव समिति	31
9	प्रत्यय पत्र आयोग	31	9	विदेश समिति	31
10	भवन एवं पथ निर्माण समिति	31	10	प्रत्यय पत्र समिति	31

सर्वोच्च सोवियत
(Supreme Soviet)

संरचना (Composition)

सर्वोच्च सोवियत को संघ की सर्वोच्च सत्ता कहा गया है। स्टालिन संविधान में शक्तियों के पृथक्करण को अस्वीकृत करके शासन का स्वरूप संसदीय प्रणाली का रखने का प्रयत्न किया गया है। सोवियत संविधान के अनुच्छेद 30 से लेकर 47 तक सर्वोच्च सोवियत की संरचना एवं शक्तियों का उल्लेख किया गया है। पहले संविधानों में व्यवस्थापिका शक्ति किसी एक अंग में ही निहित नहीं थी। सर्वोच्च सोवियत के दो सदन हैं—संघ की सोवियत (Soviet of the Union) तथा राष्ट्रीयताओं की सोवियत (Soviet of the Nationalities)। इस प्रकार सोवियत रूस में द्विसदनात्मक व्यवस्था है। सोवियत संविधानवादियों ने द्वितीय सदन की स्थापना एक प्रतिद्वन्दी सदन के रूप में नहीं की। सर्वोच्च सोवियत का निम्न सदन जनता का वास्तविक प्रतिनिधित्व करता है। द्वितीय सदन की स्थापना केवल राष्ट्रीय जातियों को प्रतिनिधित्व देने की दृष्टि से की गयी है। संघ की सोवियत में 767 तथा जातियों की सोवियत में 750 सदस्य हैं। दोनों सदनों के सदस्यों का निर्वाचन वयस्क मताधिकार, प्रत्यक्ष एवं गुप्त मतदान की पद्धति के माध्यम से होता है। 23 वर्ष की अवस्था का कोई भी नागरिक सर्वोच्च सोवियत का सदस्य बन सकता है। संघ की सोवियत के लिए प्रत्येक 3 लाख की जनसंख्या पर एक प्रतिनिधि भेजने की व्यवस्था की गई है। राष्ट्रीयताओं की सोवियत के लिए जनसंख्या का विचार नहीं किया जाता। विविध राष्ट्रीय हितों एवं समुदायों को इसमें प्रतिनिधित्व प्रदान किया जाता है। जातियों की सोवियत में प्रतिनिधित्व का क्रम इस प्रकार है

प्रत्येक गणराज्य से 25 सदस्य, प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य से 11 सदस्य, प्रत्येक स्वायत्त क्षेत्र से 5 सदस्य तथा राष्ट्रीय क्षेत्र से 1 सदस्य।

निर्वाचन में एक उम्मीदवार केवल एक ही निर्वाचन क्षेत्र से खड़ा हो सकता है। प्रत्येक मतदाता को एक मत देने का अधिकार होता है। निर्वाचन के लिए उम्मीदवारों का मनोनयन श्रमिक संघों के द्वारा होता है। व्यवहार में योग्य उम्मीदवार

ही निर्वाचन मे खड़े किये जाते हैं। निर्वाचन के लिए केन्द्र सरकार द्वारा निर्वाचन समितियाँ स्थापित की जाती हैं। सम्पूर्ण देश म निर्वाचन के लिए भी एक निर्वाचन समिति होती है। इस प्रकार की समितियाँ सघ की इकाइयों म उनके स्तर पर भी स्थापित की जाती हैं। उम्मीदवारों को चुनाव के लिए लाउडस्पीकर, यातायात, आदि की सुविधाए राज्य के द्वारा प्रदान की जाती हैं। निर्वाचन पर होने वाले व्यय को राज्य वहन करता है। साम्यवादी तथा असाम्यवादी दोनों ही सम्मिलित होकर चुनाव अभियान चलाते हैं। सर्वोच्च सोवियत के लिए निर्वाचन सम्पूर्ण देश मे प्राय रविवार को एक साथ ही होते हैं, वे प्रात 6 बजे से प्रारम्भ होकर रात्रि को 10 बजे तक समाप्त हो जाते हैं। जिस उम्मीदवार को सबसे अधिक मत प्राप्त होते हैं उसे निर्वाचित घोषित कर दिया जाता है परन्तु साथ ही यह प्रतिबन्ध भी होता है कि जिस क्षेत्र से वह निर्वाचित घोषित किया गया है वहाँ के कम से कम पचास प्रतिशत मतदाताओं ने निर्वाचन म भाग लिया हो। यदि किसी क्षेत्र में 50 प्रतिशत मतदाताओ ने भाग नही लिया है तो उस निर्वाचन क्षेत्र मे निर्वाचन रद्द कर दिया जाता है और पुन निर्वाचन होत हैं, परन्तु ऐसे अवसर बहुत कम ही आते हैं क्योंकि सर्वोच्च सोवियत के लिए जनता मे अगाध हर्ष एव उत्साह होता है। मतदान भारी सख्या में होता है।

अवधि (Tenure)

सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल 4 वर्ष है। परन्तु सोवियत सविधान के अनुच्छेद 47 के अतगत केवल ऐसी दशा मे समयावधि से पूर्व भी उसे भग किया जा सकता है जब कि किसी विषय पर उसके दोनो सदनो में मतक्य न हो सके। मतभेद की स्थिति मे दोनो सदनो से बराबर सदस्य लिए जाते हैं जिसके द्वारा सराधन समिति (Conciliation Committee) का गठन किया जाता है, यदि फिर भी मतभेद दूर नहीं हो पाते हैं तो सर्वोच्च सोवियत को प्रेसीडियम द्वारा भग कर दिया जाता है और भग करने की तिथि से 2 माह के अन्दर नए निर्वाचन करवाये जाते हैं। इससे यह स्पष्ट होता है कि वहाँ द्वितीय सदन भी स्थायी नहीं है, जबकि वह अधिकाश देशा म स्थायी सदन है।

उन्मुक्तिया (Immunities)

(i) मत्रियो से सदस्य प्रश्न पूछ सकते हैं जिसका उत्तर उन्हें तीन दिन मे मिलना आवश्यक है।

(ii) सदस्यो को प्रत्यालोचन मे भाग लेने का अधिकार होता है।

(iii) अधिवेशन के समय सदन की कार्यकारी निकाय की अनुमति के बिना सदस्यों को गिरफ्तार नही किया जा सकता।

(iv) कार्यकारी निकाय की अनुमति प्राप्त करके सदस्य प्रशासकीय विभागो का भी निरीक्षण कर सकते हैं।

(v) प्रतिनिधि अपने क्षेत्र के सदस्यों की शिकायतों को उपयुक्त सगठनों तक पहुँचाते हैं जिससे कि उन पर शीघ्र ही निर्णय हो सके।

(vi) प्रतिनिधियो को यातायात की सम्पूर्ण सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं।

उन्हें अधिवेशन मे उपस्थित होने के लिए भी पूर्ण सुविधाएँ प्रदान की जाती हैं।

अधिवेशन (Session)

सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन अल्पकालीन होते हैं। अधिवेशन की अवधि 3 से 10 दिन तक की होती है। दोनों सदनों का अधिवेशन एक साथ होता है। सामान्यत वर्ष मे दो अधिवेशन होते हैं। कभी कभी वर्ष मे केवल एक ही अधिवेशन भी होता है। किसी गणराज्य की मांग पर अथवा आवश्यकता पडने पर सर्वोच्च सोवियत के सकटकालीन अधिवेशन भी प्रेसीडियम द्वारा आमन्त्रित किये जा सकते हैं। कभी कभी आवश्यकता के समय अथवा कुछ प्रमुख पदाधिकारियों के निर्वाचन के लिए भी दोनों सदनों का सयुक्त अधिवेशन आमन्त्रित किया जाता है।

पदाधिकारी (Officials)

प्रत्येक सदन मे एक अध्यक्ष तथा चार उपाध्यक्ष होते हैं जिनका निर्वाचन सदन के सदस्यों के द्वारा 4 वर्ष की अवधि के लिए किया जाता है। अध्यक्ष का काय सदन की कार्यवाही का सचालन करना है। संविधान मे तीन स्थायी आयोगो की भी चर्चा की गई है जिनका कार्य विधायी प्रक्रिया मे सदन का सहयोग करना है। ये आयोग इस प्रकार हैं—विधेयक आयोग (Legislative Commission), बजट आयोग (Budget Commission) तथा परराष्ट्र समिति (Committee on Foreign Affairs)। इसके अतिरिक्त समय समय पर विशेष आयोगों की स्थापना सदन द्वारा की जाती है। सदन एक प्रत्यय प्रमाणपत्र समिति (Credential Committee) को भी निर्वाचित करता है जो कि निर्वाचनो की वैधता का परीक्षण करती है। विधेयक दोनों सदनो में प्रस्तुत किए जा सकते हैं और सामान्य बहुमत प्राप्त होने पर ही वे स्वीकृत समझे जाते हैं। प्रस्तुति के पश्चात विधेयकों को किसी आयोग के पास भेजा जाता है। दोनों सदनो को समानाधिकार प्राप्त हैं। धन विधेयको की प्रक्रिया साधारण विधेयक जैसी ही है। अन्तर केवल इतना ही है कि उसके कार्यों एव आय व्यय का निरीक्षण आयोग द्वारा किया जाता है।

वापस अथवा प्रत्याह्वान की पद्धति (System of Recall)

सोवियत रूस में सर्वोच्च सोवियत के प्रत्येक सदस्य को 1000 रूबल प्रतिमास वेतन मिलता है तथा इसके अतिरिक्त अधिवेशनों के दिनों में 150 रूबल प्रतिदिन प्राप्त होत हैं। किन्तु साथ मे सदस्यो को वापस बुलाने की भी व्यवस्था है। यदि वे कार्यकुशल नहीं हैं, दुश्चरित्र हैं तथा अपन क्षेत्र के सदस्यो की आवश्यकताओं की पूर्ति करवाने मे असफल रहते हैं अथवा अपने क्षेत्र की उपेक्षा करते हैं और उदासीन हैं तो ऐसी परिस्थिति में उनके निर्वाचन क्षेत्र के पचास प्रतिशत मतदाता उसे प्रस्ताव द्वारा वापस बुला सकते हैं। सर्वोच्च सोवियत की कार्यकारी समिति निर्वाचन की व्यवस्था करती है और प्राय हाथ उठवाकर मतदाताओं के मत ज्ञात कर लेती है। सम्बन्धित सदस्य को अपने पक्ष मे प्रचार करने की पूरी छूट होती है, किन्तु यह प्रणाली विधायकों एव प्रतिनिधियों को पूर्ण रूप से सावधान की स्थिति मे रखती है।

सर्वोच्च सोवियत की कुछ विशिष्ट विशेषताएँ (Special Features)

सर्वोच्च सोवियत की अपनी कुछ विशिष्ट विशेषताएँ हैं जोकि अधिकाशत पश्चिमी लोकतन्त्रों मे नहीं पाई जातीं। उनमें स कुछ इस प्रकार हैं—

1 सरकारी कर्मचारियो को निर्वाचन मे खड़े होने का अधिकार है। यह अधिकार विश्व के बहुत ही कम देशो मे है। सन् 1937 मे 239 कर्मचारी तथा 65 सैनिक अधिकारी भी सर्वोच्च सोवियत के सदस्य थे।

2 सर्वोच्च सोवियत मे सभी वर्गों के प्रतिनिधियो को प्रतिनिधित्व मिलता है। उत्तरोत्तर बुद्धिजीवी वर्ग के सदस्यो की सख्या मे वृद्धि होती जा रही है। मजदूर एव किसानादि सभी इसके सदस्य हैं।

3 विश्व के अन्य ससद सदस्यो की अपेक्षा यहाँ के ससद सदस्यो की आयु कम होती है। सर्वोच्च सोवियत के सदस्यो की औसत आयु 40 वर्ष रहती है।

4 विश्व के किसी भी देश की अपेक्षा रूस के निर्वाचन मे मतदाताओं की सख्या अत्यधिक रहती है। उदाहरणार्थ सन 1954 के आम चुनावो मे 99 8 प्रतिशत मतदाताओ ने अपने मत का प्रयोग किया था।

5 अमेरिका तथा इगलैण्ड जैसे प्रगतिशील राष्ट्रो की तुलना मे सोवियत रूस की ससद मे महिला सदस्यो की सख्या भी अधिक है। सन 1950 मे सर्वोच्च सोवियत मे 20 प्रतिशत महिला सदस्याएँ थीं।

6 निर्वाचन मे प्रत्याशी के रूप मे भाग लेने की स्वतन्त्रता तो अवश्य है, किन्तु यह देखा जाता है कि सर्वोच्च सोवियत मे 80 प्रतिशत सदस्य साम्यवादी दल के ही सदस्य हैं और वे साम्यवादी दल की नीतियो मे ही आस्था रखते हैं। शेष 20 प्रतिशत सदस्य भी साम्यवादी दल के सदस्य तो नही हैं, परन्तु वे साम्यवादी व्यवस्था एव नीतियों में ही विश्वास करते हैं।

सर्वोच्च सोवियत की शक्तियाँ (Powers of the Supreme Soviet)

1 विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)—सोवियत सविधान के 14वें अनुच्छेद मे जिन विषयो का वर्णन किया गया है उन पर सर्वोच्च सोवियत को कानून बनाने का पूर्ण अधिकार है। सोवियत सविधान मे वीटो का अधिकार किसी भी अग को नही दिया गया है। सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित विधि को सर्वोच्च माना गया है। उसे अवैध घोषित करने का अधिकार वहाँ के उच्चतम न्यायालय को भी नहीं है। परन्तु प्रेसीडियम अपने उपक्रम अथवा किसी गणराज्य की माँग पर किसी भी विधि पर लोक निर्णय (Referendum) करा सकती है परन्तु आज तक ऐसा कभी नही हुआ। *वीटो की आवश्यकता आज तक आवश्यक नहीं समझी गई है* क्योंकि प्रत्येक स्तर पर साम्यवादी दल प्रभावी रहा है।

2 सविधान में सशोधन का अधिकार (Right to Amend the Constitution)—सोवियत सविधान म सशोधन का एकमात्र अधिकार सर्वोच्च सोवियत को है, सशोधन की प्रक्रिया इतनी सरल है कि कभी-कभी उसे अनम्य सविधान कहने में भी सन्देह होने लगता है। सशोधन प्रस्ताव दोनो सदनो के 2/3 बहुमत द्वारा स्वीकृत होना चाहिए। भारत तथा अमेरिका की भाँति सघ की इकाइयों के समर्थन का प्रावधान नहीं है। अत रूस मे सघ की इकाइयो को सशोधन का अधिकार नहीं दिया गया है। इसके अतिरिक्त सर्वोच्च सोवियत को गणराज्यों व सविधानो का भी

निरीक्षण करना पडता है कि कही उनमें कोई ऐसा परिवर्तन नही कर लिया जाय जोकि के द्रीय सरकार के प्रतिकूल हो ।

3 इकाइयों का प्रवेश तथा सीमा निर्धारण (Admission and Change in the Units)—सोवियत सविधान के अनुछेद 14 के अ तगत सर्वोच्च सोवियत को नए राज्यों को प्रवेश की अनुमति प्रदान करने का भी अधिकार है । सघ की इकाइयो मे परिवतन करने का अधिकार एकमात्र सर्वोच्च सोवियत को ही है । गणराज्यो के समान ही अ य स्वायत्त प्रदेशो तथा क्षेत्रो की सीमाओ के परिवतन के लिए भी सर्वोच्च सोवियत की अनुमति आवश्यक होती है ।

4 आर्थिक काय (Economic Functions)—इस शीष के अ तगत सर्वोच्च सोवियत सम्पूण देश के आय व्यय का बजट तैयार करती है तथा सघ की इकाइयो के बजट पर निय त्रण रखती है । आर्थिक नीतियो का निर्धारण एव उनका निष्पादन सर्वोच्च सोवियत के द्वारा सम्पन्न होता है । ऋण लेने तथा ऋण स्वीकृत करने का काय भी सर्वोच्च सोवियत द्वारा ही सम्पन्न होता है । अधिकोषण, बीमा, कृषि एव जन स्वास्थ्य आदि से सम्बं धत नियमों का निर्धारण भी इसी के द्वारा सम्पन्न होता है ।

5 वदेशिक सम्ब ध एव सुरक्षा (Foreign Relations and Security)—अतर्राष्ट्रीय सम्ब धों मे सर्वोच्च सोवियत ही सोवियत सघ का प्रतिनिधित्व करती है, अ य वैदेशिक राष्ट्रो के साथ सधि करना तथा स धियो की सपुष्टि करना, विदेशी राज्यों के साथ सम्ब धो के विषय में सामा य नीति का निश्चय करना, सघीय नागरिकता के विषय मे कानून बनाना तथा रूस मे जो विदेशी निवास करते हैं उनके सम्ब ध म कानूनो का निर्माण करना भी सर्वोच्च सोवियत द्वारा ही होता है । सघ की सुरक्षा के विषय मे कानूनों का निर्माण तथा युद्ध एव शा ति की समस्याओं का समाधान भी सर्वोच्च सोवियत के द्वारा ही होता है । अनुच्छेद 14 (7) के अ तगत यह रूस की सुरक्षा के लिए सैनिक शक्ति को एकत्रित करती है तथा गणराज्यो की सैनिक शक्ति के ऊपर निय त्रण स्थापित करती है ।

6 निर्वाचन सम्ब धी अधिकार (Electoral Rights)—प्रेसीडियम, सोवियत म त्रिपरिषद, प्रेक्यूरेटर जनरल, सर्वोच्च यायालय के यायाधीश, तथा विशेष यायालयो के सदस्य आदि सर्वोच्च सोवियत के द्वारा ही निर्वाचित किए जाते हैं ।

7 कायपालिका पर निय त्रण (Control over Executive)—सोवियत रूस में ससदीय प्रणाली को अपनाया गया है और सिद्धा तत कार्यपालिका को विधानपालिका के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है । सदस्य म त्रियो से प्रश्न पूछ सकते हैं और राष्ट्रीय नीतियों का स्पष्टीकरण भी करा सकते हैं, पर तु यह निय त्रण केवल एक दिखावा मात्र ही है, क्योंकि राजकीय सत्ता पर इने गिने दो चार व्यक्तियों का ही निय त्रण रहता है ।

8 शासन का निर्देशन (Direction of Administration)—सोवियत सविधान में शक्ति प्रथक्करण के सिद्धा त का प्रयोग नही किया गया है सर्वोच्च सोवियत की शक्ति को यायपालिका एव विधान मण्डल के द्वारा स्वीकार किया जाता है । मन्त्रिपरिषद प्रशासन का सर्वोच्च निकाय है और वह सर्वोच्च सोवियत के अधीन है । सर्वोच्च सोवियत के सत्रावकाश मे जो अध्यादेश प्रेसीडियम के द्वारा

प्रसारित किये जाते हैं उनकी सम्पुष्टि इसी के द्वारा होती है। शासकीय नीतियों का निर्धारण सर्वोच्च सोवियत के द्वारा ही किया जाता है।

9 अन्वेषण का अधिकार (Right of Investigation)—सोवियत संविधान मे सर्वोच्च सोवियत को यह अधिकार प्रदान किया गया है कि वह किसी भी विषय के सम्बन्ध मे अन्वेषण आयोग की नियुक्ति कर सकता है। आय व्यय के लेखा परीक्षण के लिये भी आयोग की नियुक्ति कर सकती है। सरकार के समस्त विभाग इस आयोग को आवश्यक सूचनाएँ देने के लिए बाध्य हैं।

दोनों सदनो का सम्बन्ध (Relation of Both Houses)

सोवियत सदनो मे बहुत सी पश्चिमी लोकतन्त्रीय व्यवस्थाओं के सदृश निम्नता तथा उच्चता की भावना नही है। दोनों सदन उद्देश्य, सगठन तथा शक्तियों की दृष्टि से समकक्ष हैं। विशिस्की (Vishinsky) के शब्दो मे "सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनो की वर्गीय प्रकृति तथा सार एक है। दोनों का निर्वाचन सोवियत सघ के मजदूरों के द्वारा होता है। दोनों का उद्देश्य एक है—समाजवाद की दृढ़ता। सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनो के अधिकार समान हैं, यह समानता वास्तविक है। सोवियत पद्धति मे उच्च तथा निम्न सदन नहीं हैं।" दोनों सदनों की समकक्षता निम्नलिखित तथ्यों से सिद्ध हो सकती है—

1 दोनों का उद्देश्य समाजवाद की दृढता है।
2 दोनों मजदूरों का प्रतिनिधित्व करते हैं।
3, दोनो की सदस्य सख्या भी लगभग बराबर ही है।
4 दोनो सदनो का कायकाल 4 वष का है।
5 दोनों सदनों के अधिवेशनों का आरम्भ तथा समाप्ति एक साथ होती है।
6 सयुक्त अधिवेशन की अध्यक्षता दोनो सदनों के अध्यक्ष बारी-बारी से करते हैं।
7 दोनों सदनों मे मतभेद होने पर दोनों सदनों की सयुक्त समिति में दोनों सदनों से बराबर बराबर सदस्य लिये जाते हैं।
8 कोई भी विधेयक किसी भी सदन मे प्रस्तावित हो सकता है और प्रत्येक विधेयक पर दोनों सदनो की स्वीकृति होना आवश्यक है।

सर्वोच्च सोवियत का मूल्याकन—क्या सर्वोच्च सोवियत राजकीय सत्ता का सर्वोत्तम अग है?

(Evaluation of Supreme Soviet—Is Supreme Soviet the Highest Organ of State Power?)

जिस प्रकार की शक्तियाँ सर्वोच्च सोवियत को सोवियत सविधान में प्रदान की गई हैं उनसे ऐसा प्रतीत होता है कि वह जन प्रतिनिधि के रूप में सवसत्ता सम्पन्न आगार हो। प्रशासन का कोई भी क्षेत्र ऐसा नहीं है जिसमें सर्वोच्च सोवियत को हस्तक्षेप करने की अनुमति नहीं हो। प्रेसीडियम मन्त्रिपरिषद तथा न्यायपालिका के वरिष्ठ अधिकारियों का निर्वाचन इसी के द्वारा होता है। सर्वोच्च सोवियत को जन-भावना का प्रतीक एव मच कहा गया है। सर्वोच्च सोवियत को सविधान में सशोधन करने तथा अन्य गणराज्यों के सविधानो पर नियन्त्रण करने का भी अधिकार

प्राप्त है। कानून निर्माण की सर्वोच्च शक्ति इसके पास है। गृह एवं विदेश नीतियो का निर्धारण तथा स य शक्ति का सगठन करना आदि इसके प्रमुख काय हैं। सन्धियो की सम्पुष्टि तथा प्रेसीडियम द्वारा प्रसारित आज्ञप्तियो (Decrees) का यह अनुमोदन करता है।

सर्वोच्च सोवियत की वास्तविक स्थिति इससे भिन्न है। वास्तव मे सर्वोच्च सोवियत प्रेसीडियम तथा मन्त्रिपरिषद द्वारा प्रसारित आज्ञप्तियो एव निणयो का अनुमोदन करने वाली सस्था मात्र है। उसमें उपक्रम का अभाव एव अनुमोदन का बाहुल्य है। साम्यवादी दल का निय त्रण इतना कठोर है कि सर्वोच्च सोवियत उसके हाथों में कठपुतली सदश जान पडती है। सम्भवत इतना अशक्तिशाली प्रथम सदन विश्व मे अन्य कोई नही है। कोई ऐसा शक्तिशाली औचित्य नही है जिस पर उसके अस्तित्व को यायसगत ठहराया जा सके। सर्वोच्च सोवियत के अस्तित्व में उपयोगिता कम तथा प्रदशन अधिक है। उसकी वास्तविक स्थिति को देखने के पश्चात यह कहना अतिशयोक्तिपूण नही है कि बिना इसके भी काम चल सकता है। आज तक कभी भी सर्वोच्च सोवियत ने मन्त्रिमण्डल तथा प्रेसीडियम के निणयों को अस्वीकार नही किया है। सर्वोच्च सोवियत का प्रयोग केवल एक प्रचार सस्था के रूप मे ही किया गया है। उसके सदस्य अपने-अपने क्षेत्रों मे केवल उन्ही बातो का प्रचार करते हैं जोकि उनके साम्यवादी स्वामियो द्वारा उनको बताई गई हैं। उसके सदस्य जनता को साम्यवादी निणयो एव नीतियों के सम्बन्ध मे अवगत कराते हैं। इसी कारण जूलियन टाउस्टर (Julian Towester) ने कहा है कि "इस समय तक तो सर्वोच्च सोवियत का एकमात्र काय यही रहा है कि वह पूवनिर्धारित नियमों का अनुसमथन करती रहे अथवा प्रचार का साधन मात्र बनी रहे। इसका मुख्य उद्देश्य यही प्रतीत होता है कि यह समय समय पर अवसर के अनुकूल शासन की नीति पर प्रतिनिधि निकाय के रूप मे अनुमोदन और समथन प्राप्त करती रहे।" सर्वोच्च सोवियत की स्थिति पर दृष्टिपात करते हुए फाइनर ने बडा ही तीक्ष्ण कटाक्ष किया है "रूस की सर्वोच्च सोवियत को वही स्थान प्रदान किया गया है जोकि इगलैण्ड के राजाओं ने चार्ल्स प्रथम का विरोध करने वाली और चार्ल्स का सिर काटने वाली पालियामेन्ट के पूर्व पालियामेन्ट को दे दिया था। यह उसी नपुसक स्थिति मे है जो स्थिति फ्रास के राजाओ द्वारा स्टैट जनरल (ससद) की की गई थी। इसकी भी लगभग वही स्थिति है जो जार ने सन् 1906 मे ड्यूमा को प्रदान की थी। यह जनता की प्रभुसत्ता पर विचित्र टीका है।" वस्तुत सर्वोच्च सोवियत राज्य शक्ति का सर्वोत्तम निकाय नही है। इसके प्रमुख कारण निम्नलिखित हैं

1 सर्वोच्च सोवियत के अधिकाश सदस्य मजदूर वर्ग के होते हैं जो कानून के विशेषज्ञ नहीं होते। वे विधेयको के बहुत ही कम उपयोगी सुझाव दे पाते हैं। सदस्यो के हाथों मे ऐसी कोई शक्ति भी नही रह पाती जिसे हम प्रभावशाली कह सकें। सदस्यों की विचारधारा एव आचरण ठीक वसा ही होता है जैसाकि उनके साम्यवादी नेता चाहते हैं। उनमे कोई नूतन दृष्टिकोण एव उपक्रम नही होता।

2 सर्वोच्च सोवियत को बहुत से पदाधिकारियों को निर्वाचित करने का अधिकार है किन्तु यह अधिकार नाममात्र का ही है। पदाधिकारियो का निर्वाचन

साम्यवादी दल की पूर्व निश्चित योजना के अनुसार ही होता है। सर्वोच्च सोवियत तो केवल अनुमोदन मात्र ही करता है उसके द्वारा विरोध होने का तो प्रश्न ही नहीं उठता। उदाहरणार्थ—दिनांक 19 मार्च 1946 को सर्वोच्च सोवियत की केवल सवा घण्टे की बैठक में लगभग 182 पदाधिकारियों को निर्वाचित किया गया।

3 सर्वोच्च सोवियत की बैठकें मुश्किल से ही वर्ष में दो बार होती हैं, इसके अधिवेशन भी अति अल्पकालीन ही होते हैं। सम्भवत अब तक सबसे बड़ा अधिवेशन 12 दिन का हुआ है। इसके विपरीत पश्चिमी विधान मण्डलों के अधिवेशन वर्ष में लगभग 200 दिन के होते हैं।

4 सर्वोच्च सोवियत नाममात्र को ही नीतियों का निर्धारण तथा प्रशासन का निर्देशन करती है। वास्तव में इस कार्य का सम्पादन साम्यवादी दल के कर्णधारों द्वारा ही होता है।

5 सर्वोच्च सोवियत द्वारा अनुमोदन का कार्य महत्वहीन है। प्रेसीडियम तथा मन्त्रिपरिषद द्वारा जो आज्ञप्तियाँ प्रसारित की जाती हैं, सर्वोच्च सोवियत द्वारा उनका अनुमोदन केवल नाममात्र का ही है। क्योंकि कभी भी इनका विरोध नहीं होता, यहाँ तक कि उसका कोई वैकल्पिक सुझाव भी प्रस्तुत नहीं किया जाता है।

6 सर्वोच्च सोवियत की विधायी शक्तियों का प्रयोग वास्तव में प्रेसीडियम तथा मन्त्रिपरिषद के द्वारा ही होता है।

7 राज्य की शक्ति का प्रयोग व्यावहारिक रूप में साम्यवादी दल के द्वारा ही होता है।

8 संविधान में संशोधन करने की शक्ति भी निरर्थक ही है क्योंकि संशोधन पहले ही साम्यवादी दल के प्रेसीडियम द्वारा तय कर लिये जाते हैं।

इस प्रकार हम देखते हैं कि सर्वोच्च सोवियत राजकीय सत्ता का सर्वोत्तम अंग नहीं है अपितु उसकी स्थिति केवल रबर स्टाम्प मात्र ही है। न्यूमैन (Neumann) ने ठीक ही कहा है कि 'वह संस्था जोकि नीति निर्धारित नहीं करती और वास्तविक रूप में जिसका नीति निर्माण में कोई भाग नहीं होता। उसके सम्बन्ध में वास्तविक रूप से यह नहीं कहा जा सकता कि वह सत्ताधारी है।' परन्तु इस कथन से (जैसा कि ऑग तथा जिंक ने कहा) हमें यह अनुमान भी नहीं लगाना चाहिए कि यह सोवियत संघ के सार्वजनिक मामलों पर बिलकुल ही—कम से कम उचित मात्रा में—प्रभाव नहीं डालती।'[1] सर्वोच्च सोवियत में कभी भी वाद विवाद नहीं देखे गए हैं। विरोध एवं आलोचना का तो प्रश्न ही नहीं उठता। यहाँ लोकतन्त्रीय संसदीय देशों की भाँति विरोधी दल नहीं होता। सर्वोच्च सोवियत एक आम सभा सी जान पड़ती है। निर्वाचन भी नाममात्र को ही होते हैं। यहाँ पर प्रतिद्वन्द्वी दृष्टिगोचर ही नहीं होते। साम्यवादी दल के उम्मीदवार के समर्थन अथवा अस्वीकृति के पक्ष में मत दाताओं को अपना मत व्यक्त करना पड़ता है।

सर्वोच्च सोवियत का प्रेसीडियम
(Presidium of the Supreme Soviet)

प्रेसीडियम को सोवियत रूस की मौलिक उत्पत्ति माना जा सकता है। यह

1 But it should not be assum*d that it does not exercis* atleast a reasonable amount of influence in the public affairs of the Soviet Union

एक अनोखी संस्था है। पश्चिमी राष्ट्रों में इसका कोई अन्य उदाहरण कठिनता से ही देखने को मिलता है। डॉ० फाइनर ने इसे प्रेसीडियम कानून तथा यथार्थ रूप में शाश्वत सरकार ही कहा है।[1] विशिंस्की ने प्रेसीडियम को सामूहिक राष्ट्रपति कहा है।[2] प्रेसीडियम एक ओर तो राष्ट्राध्यक्ष के पद की पूर्ति करती है तो दूसरी ओर सर्वोच्च सोवियत के सत्रों के मध्यान्तर में विधान मण्डल के कार्यों का सम्पादन करती है। मार्शल स्टालिन 'एकल राष्ट्रपति' के पक्ष में नहीं थे। एकल राष्ट्रपति तानाशाह बनकर सर्वोच्च सोवियत की शक्ति को फीकी कर सकता है। इसीलिए उन्होंने अपने राष्ट्रपति का स्वरूप मण्डलात्मक रखा है। प्रेसीडियम के कार्यों का स्वरूप भी अन्य राष्ट्रों के राष्ट्रपति के कार्यों के समान ही है। इसका स्वरूप कुछ कुछ स्विस संघीय परिषद से मिलता जुलता है, क्योंकि वह भी राष्ट्रपति का सामूहिक रूप है। परन्तु इसकी अनुरूपता उससे भी पूर्ण नहीं है क्योंकि संघीय परिषद मध्यान्तर में विधान मण्डल के कार्यों का सम्पादन इसके सदृश नहीं करती। प्रेसीडियम कुछ *ब्रिटिश क्राउन का भी स्वरूप लिये हुए है, परन्तु वह भी पूर्ण नहीं है।* वास्तव में प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत का स्थानापन्न (Substitute) है अथवा सर्वोच्च सोवियत का शाश्वत संक्षिप्त रूप है। हम इसको इस प्रकार भी कह सकते हैं कि यह सर्वोच्च सोवियत का व्यावहारिक अंग है। हम इसे राष्ट्राध्यक्ष नहीं कह सकते परन्तु राष्ट्र के अलंकारपूर्ण कार्यों का सम्पादन इसी के द्वारा होता है।

संगठन तथा कार्यकाल (Composition & Tenure)

डॉ० फाइनर के विचारानुसार संख्या की दृष्टि से प्रेसीडियम स्वयं ही सर्वोच्च सोवियत का संक्षिप्त रूप है तथा वास्तविक प्रदत्त शक्तियों में उसका महत्व अंतरंग रूप से अधिक शक्तिशाली है।[3] ब्रिटिश राजा की भाँति प्रेसीडियम अनुष्ठानिक अवसरों की अध्यक्षता करती है। संविधान में संशोधित अनुच्छेद 48 के अनुसार इसकी सदस्य संख्या 37 है। इनमें से एक अध्यक्ष, पन्द्रह उपाध्यक्ष, बीस सचिव तथा अन्य सदस्य होते हैं। प्रत्येक संघीय गणराज्य में से एक उपाध्यक्ष होता है। पहले इसकी कुल सदस्य संख्या 32 हुआ करती थी। प्रेसीडियम के सदस्य सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन द्वारा 4 वर्ष के लिए निर्वाचित होते हैं। प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल से कुछ माह अधिक भी अपने पद पर रह सकती है। जबकि सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल 4 वर्ष है तो स्वाभाविक रूप से प्रेसीडियम का कार्यकाल भी 4 वर्ष ही हुआ। सर्वोच्च सोवियत के विघटन के साथ ही प्रेसीडियम का कार्यकाल भी कम हो जाता है। यदि सर्वोच्च सोवियत के कार्यकाल में वृद्धि होती है तो प्रेसीडियम के कार्यकाल में भी स्वाभाविक रूप से ही वृद्धि हो जाती है। प्रथम प्रेसीडियम 1936 से लेकर 1946 तक रहा। इस सन्दर्भ में यह बात भी जानने योग्य है कि सर्वोच्च सोवियत के दोनों सदनों के अध्यक्ष प्रेसीडियम के सदस्य नहीं बन सकते।

---

1 The Continous Government of the Soviet Union in fact as well as in Law —Dr Finer

2 The Presidium of the Supreme Soviet is a Collegial President —Vyshinsky

3 Presidium is the miniature of self of the Supreme Sovi t in number and greater and innerself in actual delegated powers —Dr

अध्यक्ष (Chairman)—प्रेसीडियम के अध्यक्ष अथवा उपाध्यक्ष वे ही व्यक्ति निर्वाचित किये जाते है जोकि अपने अपने गणत त्र की प्रेसीडियम के सदस्य होते हैं। प्रेसीडियम का एक अध्यक्ष होता है जोकि व्यवहार मे प्रेसीडियम की ओर से राष्ट्रपति के कार्यों का सम्पादन करता है। सोवियत सघ में एक राष्ट्रपति क स्थान पर सामूहिक राष्ट्रपति है। अध्यक्ष का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के द्वारा होता है। श्री पोदगोर्नी सन् 1969 से इस पद पर काय कर रहे हैं। अध्यक्ष के पास अन्य सदस्यो की अपेक्षा अधिक शक्तियाँ नही होती। उसका स्थान अन्य सदस्यों की अपेक्षा श्रेष्ठतर नही है। अध्यक्ष ही प्रेसीडियम की ओर से सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्मित विधेयको पर तथा प्रेसीडियम एव मन्त्रिपरिषद की आज्ञप्तियो पर हस्ताक्षर करता है। वह विदेशी राजदूतो का स्वागत करता है, तथा विदेशी राजदूत अपने प्रत्यय पत्र अध्यक्ष को ही समर्पित करते हैं। परन्तु फिर भी गौरव तथा सम्मान की दृष्टि से उसकी तुलना अन्य राष्ट्रो के अध्यक्षो के समकक्ष नही की जाती है। उसकी स्थिति स्विस सघीय परिषद के अध्यक्ष के बहुत कुछ समान ही है जिसका राजनैतिक एव वैधानिक दृष्टि से कोई महत्व नही है। वैसे विदेशों मे प्रेसीडियम के अध्यक्ष का राष्ट्राध्यक्ष के रूप मे सवत्र सम्मान एव स्वागत होता है। जी एम काटर (Carter) ने प्रेसीडियम के अध्यक्ष की स्थिति का मूल्याकन करते हुए कहा है कि "अन्य देशो के राष्ट्राध्यक्षो के समान उसका सबसे प्रमुख काय सामान्य नागरिकों के प्रति उनकी भलाई के लिए सरकार के पितृतुल्य सम्बन्ध के जीवित मानवीय प्रतीक के रूप म मिलता है।" रूस के अध्यक्ष तथा इगलैण्ड के राजा मे अन्तर यह है कि रूसी प्रेसीडियम का अध्यक्ष साम्यवादी दल का प्रभावशाली सदस्य होता है। अध्यक्ष का काय वस्तुत सास्कृतिक स्वरूप जैसा ही है।

प्रेसीडियम की शक्तियाँ (Powers of the Presidium)

सोवियत सविधान के अनुच्छेद 49 म प्रेसीडियम की शक्तियो का उल्लेख किया गया है। उसके काय मिश्रित प्रकार के हैं। प्रेसीडियम को वधानिक, काय पालिका तथा न्यायपालिका सम्बधी शक्तियों से सम्पन्न किया गया है। सुविधा की दृष्टि से प्रेसीडियम की शक्तियो का विवरण निम्नलिखित शीर्षकों के अन्तगत किया जा सकता है

विधायी शक्तियाँ (Legislative Functions)

(i) प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन आमन्त्रित करता है।

(ii) सर्वोच्च सोवियत को भग करके सर्वोच्च सोवियत के नवीन निर्वाचनों का आदेश देता है। किन्तु ऐसी स्थिति तभी आती है जबकि सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों मे मतभेद उत्पन्न होने पर उसका निराकरण नहीं हो सके।

(iii) प्रेसीडियम को सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनो के मध्यान्तरो मे अध्यादेश अथवा आज्ञप्तियाँ प्रसारित करने का अधिकार है जिनका वही मूल्य होता है जोकि ससद द्वारा बनाये गए कानून का। सर्वोच्च सोवियत द्वारा उनका समथन केवल एक औपचारिकता है।

(iv) सघ मे प्रवेश हेतु प्रत्याशी गणराज्यो को, स्वीकृति प्रदान करती है।

(v) इकाइयों की सीमाओं म उनकी इच्छा से परिवर्तन करती है।

(vi) प्रेसीडियम को सविधान मे सर्वोच्च सोवियत द्वारा स्वीकृत विधेयका पर निषेधाधिकार का अधिकार तो प्राप्त नही है परन्तु किसी गणराज्य की मांग पर अथवा अपने उपक्रम पर वह उस पर लोक निर्णय करा सकती है।

(vii) यदि सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों की अनुपस्थिति मे किसी विधायक (Deputy) को ब दी बनाया जाता है तो उसके लिए प्रेसीडियम की स्वीकृति अनिवार्य है।

(viii) यह सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनों मे समन्वय उत्पन्न करती है। अनिवाय प्रलेखो को तैयार करती है तथा सर्वोच्च सोवियत के लिए आवश्यक सूचनाएँ तथा सामग्री प्रस्तुत करती है।

(ix) महत्वपूर्ण विधेयकों को उपयुक्त स्थायी समितियों के पास भेजती है।

प्रेसीडियम की कार्यपालिका शक्तियां (Executive Powers)

(i) सविधान की धारा 49 (7) के अन्तगत सोवियत मन्त्रिपरिषद सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों की अनुपस्थिति मे प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी है। सोवियत प्रधानमन्त्री की सिफारिश पर प्रेसीडियम ही अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति करती है।

(ii) विदेशी आक्रमण की स्थिति मे अथवा किसी अन्य राष्ट्र के साथ की गई रक्षा-सन्धि के अन्तगत यदि युद्ध घोषित करना आवश्यक हो तो प्रेसीडियम ही युद्ध की घोषणा करती है, जिसका समथन सर्वोच्च सोवियत करती है।

(iii) प्रेसीडियम अनिवाय सैनिक सेवा के लिए भी आदेश दे सकती है।

(iv) यदि मन्त्रिपरिषद अथवा गणराज्यों के मन्त्रिपरिषदो के नियम सघीय कानून के अनुरूप नही हैं तो प्रेसीडियम उन्हें रद्द कर सकती है।

(v) सशस्त्र सेनाओं के उच्च कमान की नियुक्ति करती है तथा वह उसे पदच्युत भी कर सकती है।

(vi) शान्ति व्यवस्था, सघीय सुरक्षा अथवा व्यवस्था स्थापित करने की दृष्टि से प्रेसीडियम सारे देश अथवा देश के किसी भाग मे सनिक शासन भी लागू कर सकती है तथा मार्शल कानून (Martial Law) लगा सकती है।

(vii) सोवियत सघ के कानून तथा सघीय कानून के द्वारा प्रेसीडियम अपना नियन्त्रण रखती है।

(viii) प्रेसीडियम ही राजनतिक उपाधियों तथा अन्य सैनिक उपाधियों का निणय करती है।

(ix) सोवियत सघ की सम्मानसूचक उपाधियों तथा अनुष्ठानो की व्यवस्था करती है।

(x) सोवियत सघ के सामाजिक पद, पदक तथा सम्मान की उपाधियाँ प्रेसीडियम के द्वारा ही प्रदान की जाती हैं।

(xi) विदेशी राजदूतो का स्वागत करती है तथा उनके प्रत्यय पत्रों को स्वीकार करती है।

(xii) अन्तर्राष्ट्रीय सधियों को स्वीकार कर सकती है अथवा उसे रद्द भी कर सकती है।

(xiii) यह विदेशो में सोवियत रूस के राजदूतो को नियुक्त करती है तथा आवश्यकतानुसार उनको स्थानान्तरित अथवा पदच्युत भी कर सकती है।

वैधानिक दृष्टि से प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत का शिशु अवश्य है परन्तु व्यवहार मे वह सर्वोच्च सोवियत से कही अधिक सक्रिय एव शक्तिशाली है। इसने सेना, असैनिक सेवायें, राष्ट्रीय नीतिया, निर्वाचन एव नियुक्ति आदि अधिकारो के अतिरिक्त—लोक निणय तथा सर्वोच्च सोवियत को भग करने के अधिकारो के प्रयोग के अतिरिक्त—अन्य सभी अधिकारो का प्रयोग खुलकर किया है।

प्रेसीडियम द्वारा जो अध्यादेश एव आज्ञप्तियाँ प्रसारित की जाती हैं उनका क्षेत्र इतना व्यापक है कि जिसने उसे सवसत्तात्मक बना दिया है। इन आज्ञप्तियो ने प्रेसीडियम को एक अनवरत सरकार का स्वरूप प्रदान किया है। सर्वोच्च सोवियत द्वारा सम्पुष्टि तो केवल एक औपचारिकता मात्र है। आज तक कभी भी सर्वोच्च सोवियत ने प्रेसीडियम के कार्यों को अस्वीकार नही किया है। सन् 1946 मे एक आज्ञप्ति द्वारा प्रेसीडियम ने सर्वोच्च सोवियत के सदस्यो की आयु 18 से बढाकर 23 वर्ष कर दी। यह काय निर्वाचन से पूव किया गया। इन आज्ञप्तियो के द्वारा प्रसीडियम सही अर्थों मे व्यवस्थापिका बन गई है और कायशील सस्था के रूप म निरन्तर सफल रही है।

प्रेसीडियम में साम्यवादी दल के अनुभव प्राप्त प्रभावशाली व्यक्ति होते हैं। ब्रझनेव ने कहा है कि "प्रेसीडियम का गठन उन व्यक्तियो के द्वारा होता है जोकि राष्ट्र के जीवन से भली भाति परिचित हैं और राष्ट्रहित की साधना अपना कतव्य समझते हैं।[1]" उसे सामाजिक, आर्थिक, राजनतिक तथा न्यायिक सभी क्षेत्रों से सम्बन्धित शक्तिया प्राप्त हैं।

प्रेसीडियम का सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायित्व नाममात्र का है। यह केवल एक दिखावा है। वास्तविकता यह है कि सर्वोच्च सोवियत प्रेसीडियम की जननी होते हुए भी इसके अधीन ही है, उसी के नेतृत्व मे काय करती है। किन्तु प्रेसीडियम भी पूणरूप से स्वत त्र एव निरपेक्ष नही है। इसके ऊपर साम्यवादी दल का पूण प्रभुत्व है। दलीय प्रेसीडियम का इसके ऊपर पूण प्रभुत्व है और वह उसकी शक्तियों को भी मर्यादित रखती है। सर्वोच्च सोवियत तो साधारण व्यक्तियो की एक गोष्ठी सी ही प्रतीत होती है। साम्यवादी दल के प्रमुख नेता ही प्रेसीडियम के कणधार रहते हैं।

मन्त्रिपरिषद
(Council of Ministers)

जूलियन टाउस्टर (Towster) ने सोवियत मन्त्रिपरिषद को सोवियत पद्धति का सर्वोत्तम नीति निर्देशक य त्र कहा है। सोवियत सविधान के अनुच्छेद 64 के अन्तगत सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद को सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ की राज्य शक्ति की सर्वोच्च कायपालिका तथा प्रशासकीय अग कहा गया है। सन् 1946 से पूव इसे कौंसिल ऑफ पीपुल्स कमिसार्स (Council of Peoples Commissars) कहा जाता था। देश की कायपालिका शक्ति का समावेश मन्त्रिपरिषद मे ही निहित है।

1 The Presidium is Composed of people who know the life of the nation and have a great duty to serve its interest —Breznav

(xiv) विदेशों मे जाने वाले रूसी शिष्ट मण्डलो के प्रतिवेदनों को सुनती है तत्पश्चात उन्हें सम्बंधित मन्त्रालयों के पास भेजती है।

(xv) प्रशासनिक अभिकरणो तथा आयोगो की स्थापना कर सकती है।

(xvi) विदेशो मे अन्तर ससदीय सम्बन्धो की स्थापना करती है।

(xiv) मन्त्रालयो को भी स्थानान्तरित करती है।

(xviii) सार्वजनिक आरोपो को सुनने का कार्य भी प्रेसीडियम द्वारा ही सम्पन्न होता है। प्राय जनता के व्यक्ति प्रशासन को आरोपित करने के लिए प्रेसीडियम के स्वागत कक्ष मे जाकर उसके सदस्यो से बात करते हैं तथा वर्तमान प्रशासन मे सशोधन के लिए सुझाव भी देते हैं।

(xix) प्रेसीडियम द्वारा नागरिकता के प्रश्न पर भी निर्णय दिये जाते हैं।

(xx) प्रेसीडियम नवीन कानूनों का सग्रह करती है तथा अनुपयोगी कानूनो का रद्द करती है। समाजवादी कानून कठोरता के साथ लागू किये जाते हैं।

न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)

(i) प्रेसीडियम को सविधान की व्याख्या करने का अधिकार है। यह अधिकार अमेरिका तथा भारत मे उच्चतम न्यायालय को प्राप्त है।

(ii) प्रेसीडियम सघीय गणराज्यो के उन आदेशो को रद्द कर सकती है जो कि सघीय कानून के प्रतिकूल हो।

(iii) प्रेसीडियम सोवियत सघ के प्रचलित कानूनो की व्याख्या करती है।

(iv) प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन की अनुपस्थिति मे उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशो को पदच्युत कर सकती है और इसी प्रकार रिक्त स्थानों की पूर्ति भी करती है।

(v) यह अपराधियो को क्षमादान दे सकती है। उदाहरणार्थ—दिनाक 24 जनवरी 1938 को लाल सेना दिवस पर मजदूरो तथा कृषकों को आम क्षमादान प्रदान किया गया था। दिनाक 7 जुलाई 1945 को भी जब जर्मनी पर मित्र राष्ट्रों की विजय हुई उस समय सामूहिक रूप से अपराधियो को क्षमादान प्रदान किया गया। इसी प्रकार दिनाक 7 नवम्बर 1957 को भी समाजवादी क्रान्ति की 40वी वर्षगाठ के अवसर पर भी प्रेसीडियम के द्वारा क्षमादान प्रदान किया गया था।

प्रेसीडियम की वास्तविक स्थिति (Real Position of the Presidium)

प्रेसीडियम, केन्द्रीभूत एकीकृत तथा अनवरत सस्था है। अपनी स्थिति एव अपने स्वरूप के कारण ही यह सर्वोच्च सोवियत से अधिक शक्तिशाली बन गई है। जूलियन टाउस्टर के अनुसार "प्रेसीडियम को सविधान मे राज्य के सर्वोच्च अगों की श्रेणी मे रखा गया है। यह औपचारिक सोवियत पिरामिड के शिखर का प्रतिनिधित्व करती है तथा सरकार के अनेक कार्यों का भी सचालन करती है।" प्रेसीडियम की स्थिति पर दृष्टिपात करते हुए ऑग तथा जिंक ने कहा है कि "प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत का केवल स्नायुविक केन्द्र ही नहीं है अपितु व्यवहारत सर्वोच्च सोवियत का सर्वोच्च शासकीय अग है।"[1]

---

1 Presidium has taken a more active role in handling the work of government than its parent body the supreme council —Ogg & Zink

वैधानिक दृष्टि से प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत का शिशु अवश्य है परन्तु व्यवहार में वह सर्वोच्च सोवियत से कही अधिक सक्रिय एव शक्तिशाली है। इसने सेना, असनिक सेवायें, राष्ट्रीय नीतियाँ, निर्वाचन एव नियुक्ति आदि अधिकारो के अतिरिक्त—लोक निणय तथा सर्वोच्च सोवियत को भग करने के अधिकारो के प्रयोग के अतिरिक्त—अन्य सभी अधिकारो का प्रयोग खुलकर किया है।

प्रेसीडियम द्वारा जो अध्यादेश एव आज्ञप्तियाँ प्रसारित की जाती हैं उनका क्षेत्र इतना व्यापक है कि जिसने उसे सवसत्तात्मक बना दिया है। इन आज्ञप्तियो ने प्रेसीडियम को एक अनवरत् सरकार का स्वरूप प्रदान किया है। सर्वोच्च सोवियत द्वारा सम्पुष्टि तो केवल एक औपचारिकता मात्र है। आज तक कभी भी सर्वोच्च सोवियत ने प्रेसीडियम के कार्यों को अस्वीकार नही किया है। सन 1946 मे एक आज्ञप्ति द्वारा प्रेसीडियम ने सर्वोच्च सोवियत के सदस्यो की आयु 18 से बढाकर 23 वष कर दी। यह काय निर्वाचन से पूव किया गया। इन आज्ञप्तियो के द्वारा प्रसीडियम सही अर्थों मे व्यवस्थापिका बन गई है और कायशील सस्था के रूप मे निरतर सफल रही है।

प्रेसीडियम में साम्यवादी दल के अनुभव प्राप्त प्रभावशाली व्यक्ति होते हैं। ब्रेजनेव ने कहा है कि "प्रेसीडियम का गठन उन व्यक्तियो के द्वारा होता है जोकि राष्ट्र के जीवन से भली भाति परिचित हैं और राष्ट्रहित की भावना अपना कतव्य समझते हैं।[1]" उसे सामाजिक, आर्थिक, राजनतिक तथा न्यायिक सभी क्षेत्रों मे सम्बधित शक्तियाँ प्राप्त हैं।

प्रेसीडियम का सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायित्व नाममात्र का है। यह केवल एक दिखावा है। वास्तविकता यह है कि सर्वोच्च सोवियत प्रेसीडियम की जननी होते हुए भी इसके अधीन ही है, उसी के नेतृत्व म काय करती है। किन्तु प्रेसीडियम भी पूणरूप से स्वतन्त्र एव निरपेक्ष नही है। इसके ऊपर साम्यवादी दल का पूण प्रभुत्व है। दलीय प्रेसीडियम का इसके ऊपर पूण प्रभुत्व है और वह उसकी शक्तियों को भी मर्यादित रखती है। सर्वोच्च सोवियत तो साधारण व्यक्तियो की एक गोष्ठी सी ही प्रतीत होती है। साम्यवादी दल के प्रमुख नेता ही प्रेसीडियम के कणधार रहते हैं।

मन्त्रिपरिषद
(Council of Ministers)

जूलियन टाउस्टर (Towster) ने सोवियत मन्त्रिपरिषद को सोवियत पद्धति का सर्वोत्तम नीति निर्देशक यन्त्र कहा है। सोवियत सविधान के अनुच्छेद 64 के अन्तगत सोवियत सघ की मन्त्रिपरिषद को सोवियत समाजवादी गणराज्य सघ की राज्य शक्ति की सर्वोच्च कायपालिका तथा प्रशासकीय अग कहा गया है। सन् 1946 से पूव इसे कौंसिल ऑफ पीपुल्स कमिसास (Council of Peoples Commissars) कहा जाता था। देश की कायपालिका शक्ति का समावेश मन्त्रिपरिषद में ही निहित है।

---

1 The Presidium is Composed of people who know the life of the nation and have a great duty to serve its interest —Breznav

(xiv) विदेशों मे जाने वाले रूसी शिष्ट मण्डलो के प्रतिवेदनों को सुनती है तत्पश्चात उन्हें सम्बन्धित मन्त्रालयों के पास भेजती है।

(xv) प्रशासनिक अभिकरणो तथा आयोगो की स्थापना कर सकती है।

(xvi) विदेशो मे अन्तर संसदीय सम्बन्धो की स्थापना करती है।

(xiv) मन्त्रालयो को भी स्थानान्तरित करती है।

(xviii) सार्वजनिक आरोपो को सुनने का कार्य भी प्रेसीडियम द्वारा ही सम्पन्न होता है। प्राय जनता के व्यक्ति प्रशासन को आरोपित करने के लिए प्रेसीडियम के स्वागत कक्ष मे जाकर उसके सदस्यो से बात करते हैं तथा वर्तमान प्रशासन मे संशोधन के लिए सुझाव भी देते हैं।

(xix) प्रेसीडियम द्वारा नागरिकता के प्रश्न पर भी निर्णय दिये जाते हैं।

(xx) प्रेसीडियम नवीन कानूनों का संग्रह करती है तथा अनुपयोगी कानूनो को रद्द करती है। *समाजवादी कानून कठोरता के साथ लागू किये जाते हैं।*

न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)

(i) प्रेसीडियम को संविधान की व्याख्या करने का अधिकार है। यह अधिकार अमेरिका तथा भारत में उच्चतम न्यायालय को प्राप्त है।

(ii) प्रेसीडियम संघीय गणराज्यो के उन आदेशो को रद्द कर सकती है जो कि संघीय कानून के प्रतिकूल हों।

(iii) प्रेसीडियम सोवियत संघ के प्रचलित कानूनों की व्याख्या करती है।

(iv) *प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन की अनुपस्थिति मे उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीशो को पदच्युत कर सकती है और इसी प्रकार रिक्त स्थानों की पूर्ति भी करती है।*

(v) यह अपराधियो को क्षमादान दे सकती है। उदाहरणार्थ—दिनांक 24 जनवरी 1938 को लाल सेना दिवस पर मजदूरों तथा कृषकों को आम क्षमादान प्रदान किया गया था। दिनांक 7 जुलाई 1945 को भी जब जर्मनी पर मित्र राष्ट्रों की विजय हुई उस समय सामूहिक रूप से अपराधियों को क्षमादान प्रदान किया गया। इसी प्रकार दिनांक 7 नवम्बर 1957 को भी समाजवादी क्रान्ति की 40वीं वर्षगाठ के अवसर पर भी प्रेसीडियम के द्वारा क्षमादान प्रदान किया गया था।

प्रेसीडियम की वास्तविक स्थिति (Real Position of the Presidium)

प्रेसीडियम, केन्द्रीभूत एकीकृत तथा अनवरत संस्था है। अपनी स्थिति एवं अपने स्वरूप के कारण ही यह सर्वोच्च सोवियत से अधिक शक्तिशाली बन गई है। जूलियन टाउस्टर के अनुसार "प्रेसीडियम को संविधान मे राज्य के सर्वोच्च अगों की श्रेणी मे रखा गया है। यह औपचारिक सोवियत पिरामिड के शिखर का प्रतिनिधित्व करती है तथा सरकार के अनेक कार्यों का भी संचालन करती है।" प्रेसीडियम की स्थिति पर दृष्टिपात करते हुए ऑग तथा जिंक ने कहा है कि "प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत का केवल स्नायुविक केन्द्र ही नहीं है अपितु व्यवहारतः सर्वोच्च सोवियत का सर्वोच्च शासकीय अंग है।"[1]

---

1 Presidium has taken a more active role in handling the work of government than its parent body the supreme council —*Ogg & Zink*

वैधानिक दृष्टि से प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत का शिशु अवश्य है परन्तु व्यवहार में वह सर्वोच्च सोवियत से कहीं अधिक सक्रिय एवं शक्तिशाली है। इसने सेना, असैनिक सेवायें, राष्ट्रीय नीतियाँ, निर्वाचन एवं नियुक्ति आदि अधिकारों के अतिरिक्त—लोक निर्णय तथा सर्वोच्च सोवियत को भंग करने के अधिकारों के प्रयोग के अतिरिक्त—अन्य सभी अधिकारों का प्रयोग खुलकर किया है।

प्रेसीडियम द्वारा जो अध्यादेश एवं आज्ञप्तियाँ प्रसारित की जाती हैं उनका क्षेत्र इतना व्यापक है कि जिसने उसे सर्वसत्तात्मक बना दिया है। इन आज्ञप्तियों ने *प्रेसीडियम को एक अनवरत सरकार का स्वरूप प्रदान किया है।* सर्वोच्च सोवियत द्वारा सम्पुष्टि तो केवल एक औपचारिकता मात्र है। आज तक कभी भी सर्वोच्च सोवियत ने प्रेसीडियम के कार्यों को अस्वीकार नहीं किया है। सन् 1946 में एक आज्ञप्ति द्वारा प्रेसीडियम ने सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों की आयु 18 से बढ़ाकर 23 वर्ष कर दी। यह कार्य निर्वाचन से पूर्व किया गया। इन आज्ञप्तियों के द्वारा प्रेसीडियम सही अर्थों में व्यवस्थापिका बन गई है और कार्यशील संस्था के रूप में निरन्तर सफल रही है।

प्रेसीडियम में साम्यवादी दल के अनुभव प्राप्त प्रभावशाली व्यक्ति होते हैं। ब्रेझनेव ने कहा है कि "प्रेसीडियम का गठन उन व्यक्तियों के द्वारा होता है जोकि राष्ट्र के जीवन से भली भाँति परिचित हैं और राष्ट्रहित की साधना अपना कर्तव्य समझते हैं।[1]" उसे सामाजिक, आर्थिक, राजनैतिक तथा धार्मिक सभी क्षेत्रों से सम्बन्धित शक्तियाँ प्राप्त हैं।

प्रेसीडियम का सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायित्व नाममात्र का है। यह केवल एक दिखावा है। वास्तविकता यह है कि सर्वोच्च सोवियत प्रेसीडियम की जननी होते हुए भी इसके अधीन ही है, उसी के नेतृत्व में कार्य करती है। किन्तु प्रेसीडियम भी पूर्णरूप से स्वतन्त्र एवं निरपेक्ष नहीं है। इसके ऊपर साम्यवादी दल का पूर्ण प्रभुत्व है। दलीय प्रेसीडियम का इसके ऊपर पूर्ण प्रभुत्व है और वह उसकी शक्तियों को भी मर्यादित रखती है। सर्वोच्च सोवियत तो साधारण व्यक्तियों की एक गोष्ठी सी ही प्रतीत होती है। साम्यवादी दल के प्रमुख नेता ही प्रेसीडियम के कर्णधार रहते हैं।

मन्त्रिपरिषद
(Council of Ministers)

जूलियन टाउस्टर (Towster) ने सोवियत मन्त्रिपरिषद को सोवियत पद्धति का सर्वोत्तम नीति निर्देशक यन्त्र कहा है। सोवियत संविधान के अनुच्छेद 64 के अन्तर्गत सोवियत संघ की मन्त्रिपरिषद को सोवियत समाजवादी गणराज्य संघ की राज्य शक्ति की सर्वोच्च कार्यपालिका तथा प्रशासकीय अंग कहा गया है। सन् 1946 से पूर्व इसे कौंसिल ऑफ पीपुल्स कमिसार्स (Council of Peoples Commissars) कहा जाता था। देश की कार्यपालिका शक्ति का समावेश मन्त्रिपरिषद में ही निहित है।

---

1 The Presidium is Composed of people who know the life of the nation and have a great duty to serve its interest —Breznav

यही रूस की वास्तविक सरकार है। प्रशासन के संचालन का उत्तरदायित्व इसी पर है। इसका उत्तरदायित्व प्रेसीडियम तथा सर्वोच्च सोवियत के प्रति नाममात्र का ही है। वस्तुतः यह साम्यवादी दल की पोलिट ब्यूरो का प्रशासकीय विभाग है। इसका अध्यक्ष पद सदा ही उस व्यक्ति के हाथों मे रहा है, जोकि साम्यवादी दल पर भी आच्छादित रहता है। सर्वप्रथम लेनिन ने इस पद को संभाला और उसके बाद क्रमशः राइकोव, स्टालिन, ख्रुश्चेव तथा कोसीगिन इस पद पर आसीन रहे हैं। विदेशो मे मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष को प्रधानमन्त्री के नाम से जाना जाता है। सोवियत संविधानवादियों ने ऊपर से इसे संसदीय रूप दिया तो अवश्य है किन्तु व्यावहारिक रूप मे यह लेशमात्र भी संसदीय नही है। सर्वोच्च सोवियत के प्रति उसका उत्तरदायित्व केवल औपचारिक है। वहाँ पर दल तथा सरकार मे अन्तर करना कठिन ही है, क्योंकि वहाँ निर्णय सब सम्मति से होते हैं। मन्त्रिमण्डल भी स्पष्ट रूप से दल के प्रभाव मे रहता है।

मन्त्रिपरिषद का गठन (Composition of Council of Ministers)

मन्त्रिपरिषद के सदस्यो का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के दोनो सदनो की संयुक्त बैठक में किया जाता है। इंगलैण्ड तथा भारत आदि संसदीय देशो मे मन्त्रियों की नियुक्ति प्रधानमन्त्री के परामर्श पर होती है किन्तु सोवियत यूनियन मे यह कार्य सिद्धान्त रूप मे सर्वोच्च सोवियत द्वारा ही सम्पादित होता है। किन्तु व्यावहारिक रूप मे मन्त्रिपरिषद का अध्यक्ष मन्त्रियों की सूची सदन के समक्ष पुष्टि के लिए प्रस्तुत करता है। सर्वोच्च सोवियत के सदस्यों को प्रत्येक मन्त्रालय के कार्यों का मूल्यांकन करने का अवसर मिलता है। प्रत्येक मन्त्री के नाम पर मतदान होता है। सर्वोच्च सोवियत के विरोध करने पर सन् 1938 मे अध्यक्ष द्वारा रखी गई सूची मे से तीन नाम पृथक् किये गये थे। परन्तु स्टालिन ने 1946 मे अपनी सूची के समस्त नामो को सर्वोच्च सोवियत से स्वीकृत करा लिया था। सर्वोच्च सोवियत के संयुक्त अधिवेशन मे सबसे प्रथम कार्य दल के अध्यक्ष के निर्वाचन का होता है। परन्तु रूस मे एकदलीय शासन व्यवस्था होने के कारण मन्त्रिपरिषद के सदस्यों की सूची साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति द्वारा पहले ही तैयार कर ली जाती है। सोवियत रूस के संविधान के अनुच्छेद 70 के अन्तर्गत वरिष्ठता के आधार पर निम्नलिखित पदाधिकारियों की नियुक्ति सर्वोच्च सोवियत के द्वारा होती है—

(i) मन्त्रिपरिषद का अध्यक्ष।
(ii) मन्त्रिपरिषद का उपाध्यक्ष (प्रथम)।
(iii) परिषद का उपाध्यक्ष।
(iv) संघीय मन्त्रिगण तथा गणराज्यों की मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष।
(v) सोवियत रूस की राज्य नियोजन समिति का अध्यक्ष।
(vi) मन्त्रिपरिषद की राजकीय समिति का अध्यक्ष।
(vii) तकनीकी एवं समिति का अध्यक्ष।
(viii) सोवियत रूस की लोकतन्त्रीय समिति का अध्यक्ष।
(ix) सोवियत संघ की राजकीय, श्रम एवं मजदूरी समिति का अध्यक्ष।

(x) यू एस एस आर की राजकीय विज्ञान एवं तकनीकी समिति का अध्यक्ष।

(xi) व्यावसायिक प्रशिक्षण की राजकीय समिति का अध्यक्ष।

(xii) कृषि उत्पादन की राजकीय समिति का अध्यक्ष।

(xiii) राजकीय विदेशी आर्थिक समिति का अध्यक्ष।

(xiv) राजकीय समिति का अध्यक्ष।

(xv) राजकीय सुरक्षा समिति का अध्यक्ष।

(xvi) यू एस एस आर के राजकीय बैंक प्रशासकीय मण्डल का अध्यक्ष।

(xvii) केन्द्रीय आंकिकी बोर्ड का अध्यक्ष।

इस प्रकार हम देखते हैं कि मन्त्रिपरिषद एक विशाल निकाय है। वर्तमान समय में इसके सदस्यों की संख्या लगभग 70 है। जिस समय प्रेसीडियम का अधिवेशन नहीं होता है उस समय मन्त्रिपरिषद के रिक्त स्थानों की पूर्ति प्रेसीडियम के अध्यक्ष द्वारा होती है।

मन्त्रिपरिषद का अध्यक्ष (Chairman of the Council of Minister)

जूलियन टाउस्टर के कथनानुसार "मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष का पद सर्वाधिक महत्वपूर्ण है तथा यह पद सोवियत शासन व्यवस्था मे निर्णायक है।"[1]

मन्त्रिपरिषद का अध्यक्ष शासन का प्रमुख संचालक है। वही मन्त्रिपरिषद का प्रधानमन्त्री है। साम्यवादी दल का सबसे अधिक प्रभावशाली महत्वपूर्ण व्यक्ति ही इस पद को संभालता है। स्टालिन जीवन पर्यन्त इसका अध्यक्ष बना रहा। अब कोसीगिन मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष तथा रूस के प्रधानमन्त्री हैं। प्रधानमन्त्री वस्तुतः समस्त शासकीय व्यवस्था का केन्द्र है। प्रधानमन्त्री साम्यवादी दल की पोलिट ब्यूरो का प्रभावशाली सदस्य होने के कारण राष्ट्र का प्रमुख नीति निर्धारक एवं निर्देशक बन गया है। समस्त समाजवादी कार्यक्रमों पर उसका नियन्त्रण रहता है। एक रूप मे वह अधिनायक ही है। यह कहा जाता है कि रूस की समस्त शासकीय व्यवस्था मार्शल स्टालिन के संकेतों पर ही नाचती थी। प्रधानमन्त्री का पद सोवियत संविधान का महत्वपूर्ण अध्याय है।

मन्त्रिपरिषद का अध्यक्ष होने के कारण वह उसकी बैठकों की अध्यक्षता करता है, उसके प्रस्ताव एवं निर्णयों पर हस्ताक्षर करता है। यदि वह व्यक्तिगत मन्त्रियों के द्वारा प्रसारित आदेशों को अनुपयुक्त समझता है तो उन्हें निलम्बित भी कर सकता है। प्रधानमन्त्री मन्त्रिपरिषद का प्रमुख संरक्षक एवं नेता होता है। प्रधानमन्त्री के पद की अपेक्षा उसका प्रभाव साम्यवादी दल के नेता के रूप मे अधिक होता है। वह इस स्थिति में भी होता है कि अपने विरोधियों को शान्त कर सके, तथा उनके विरोध को कुचल भी सके। प्रधानमन्त्री के व्यक्तित्व मे उसका स्वयं का अनुदाय होता है। अब रूस मे मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का शब्द सुनाई देने

1 The Office of the Chairman of the Council of Ministers is the most important position on the Council and the most crucial in the Soviet Policy as a whole —Towster

लगा है। प्रधानमन्त्री अन्य संसदीय देशों के प्रधानमन्त्रियों की भाँति संसद का विघटन तथा अपने मन्त्रिमण्डल का पुनर्गठन नहीं कर सकता।

कार्यकाल (Tenure)—मन्त्रिपरिषद का कार्यकाल सर्वोच्च सोवियत पर निर्भर करता है। नूतन सर्वोच्च सोवियत के साथ नवीन मन्त्रिमण्डल का गठन होता है, जब कि सर्वोच्च सोवियत का कार्यकाल 4 वर्ष है तो स्वाभाविक रूप से मन्त्रिपरिषद का कार्यकाल भी 4 वर्ष ही हुआ। सर्वोच्च सोवियत के विघटन के साथ ही इसका भी विघटन हो जाता है। साम्यवादी दल की सत्ता सर्वत्र व्याप्त होने के कारण वास्तविक रूप से सर्वोच्च सोवियत और मन्त्रिपरिषद का विघटन सम्भव नहीं है। सैद्धान्तिक रूप से सर्वोच्च सोवियत मन्त्रिपरिषद को भंग कर सकती है।

बैठकें (Meetings)—मन्त्रिपरिषद की बैठकें प्रधान मन्त्री की अध्यक्षता में सप्ताह में कई बार होती हैं। उसकी कार्यवाहियाँ गुप्त रखी जाती हैं, वे प्रकाशित नहीं की जातीं। इनमें निर्णय भी बहुमत से होते हैं। गणपूर्ति (Chorum) के लिए आधे सदस्यों का उपस्थित होना आवश्यक है।

मन्त्रिपरिषद की प्रमुख विशेषतायें (Characteristics of Council of Ministers)

1 मन्त्रिपरिषद सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी है। मन्त्रियों का उत्तरदायित्व व्यक्तिगत होता है। सामूहिक उत्तरदायित्व जैसी वहाँ कोई बात नहीं होती।

2 मन्त्रियों से प्रश्न पूछे जा सकते हैं तथा उनके विरुद्ध अविश्वास प्रस्ताव भी पारित किया जा सकता है। परन्तु साम्यवादी दल की सत्ता के रहते हुए यह सब व्यर्थ ही है।

3 मन्त्रिपरिषद के गठन की प्रक्रिया में सर्वप्रथम अध्यक्ष अथवा प्रधान मन्त्री का निर्वाचन होता है, तत्पश्चात् अन्य मन्त्रियों की नियुक्ति निर्वाचन की पद्धति के द्वारा की जाती है।

4 मन्त्रिपरिषद की सूची पर मतदान होता है, अन्य संसदीय प्रणाली वाले देशों में ऐसा नहीं होता है।

5 अन्य संसदीय प्रणालियों में राष्ट्राध्यक्ष नाममात्र का होता है तथा शासन का संचालन मन्त्रिपरिषद के हाथों में होता है। सोवियत रूस में निर्णायक शक्ति मन्त्रिपरिषद में नहीं है, वह साम्यवादी दल में है।

6 मन्त्रिपरिषद के अधिकार औपचारिक हैं जबकि अन्य देशों में वे वास्तविक हैं।

7 प्रधानमन्त्री अथवा मन्त्रिपरिषद के अध्यक्ष का स्तर ब्रिटिश अथवा भारत के प्रधानमन्त्री जैसा नहीं है। अध्यक्ष की शक्तियों का आधार प्रधान मन्त्रित्व की अपेक्षा दलीय नेतृत्व के रूप में अधिक प्रभावशाली है।

8 सोवियत रूस के मन्त्रिपरिषद में दो प्रकार के मन्त्री तथा दो ही प्रकार के मन्त्रालय होते हैं किन्तु ऐसी व्यवस्था अन्य किसी बड़े देश में नहीं पाई जाती।

मन्त्रालय (Ministries)

मन्त्रिपरिषद में दो प्रकार के मन्त्री होते हैं—अखिल संघीय मन्त्री (All Union Ministers) तथा संघीय गणराज्य मन्त्री (Ministers for Union Republics)। इनसे सम्बन्धित मन्त्रालय भी दो ही प्रकार के होते हैं। अखिल संघीय

मन्त्रालयों (All Union Ministeries) के क्षेत्राधिकार में वे विषय आते हैं जिनको राष्ट्रीय महत्व का समझा जाता है। अखिल सघीय गणराज्यीय मन्त्रालयो (Union Republican Ministries) के क्षेत्राधिकार मे वे विषय आते हैं जिनका स्थानीय महत्व होता है और जो गणराज्यो की सरकारों के पास है। सघीय गणराज्यीय मन्त्री सघी गणराज्यों की मन्त्रिपरिषदो की बठकों में भाग लेते हैं तथा केन्द्रीय निर्देशानुसार आचरण भी करते हैं। इस सम्बन्ध मे जी० एम० कार्टर ने लिखा है कि "इस अर्थ मे, सघीय गणराज्यों के मन्त्रालय केन्द्रीय सरकारों के उपकरणों के रूप मे काम करते हैं, न कि अमेरिका के समान स्वायत्तशासी सरकारों के रूप में।"[1] यहाँ पर यह बताना भी अनुचित नही है कि मन्त्रिमण्डल की सख्या निश्चित नहीं है। हैरल्ड जिक (Zink) ने इस पक्ष पर कटाक्ष करते हुए कहा है कि यहाँ आज सख्या 55 अवश्य है परन्तु सदैव ही एक वर्ष पश्चात लगभग 20 मन्त्री पदच्युत कर दिये जाते हैं और सख्या वही 30 या 35 रह जाती है। अखिल सघीय मन्त्रालय के क्षेत्राधिकार मे लगभग 31 विषय हैं जिनका उल्लेख सोवियत सविधान के अनुच्छेद 78 के अन्तगत किया गया है।

अखिल सघीय मन्त्रालयों की सूची

हवाई जहाज, मोटर ट्रक्टर, कागज तथा काष्ठ उद्योग, विदेशी व्यापार, नौसेना, युद्ध सामग्री, भूगर्भ सर्वेक्षण, नगर निर्माण, खाद्य तथा पदार्थ, कृषि भण्डार, मशीन तथा यन्त्र निर्माण उद्योग, समुद्री जहाजी व्यापार तेल तथा सचार यन्त्र उद्योग रेल, जल परिवहनो सचार, कृषि मशीन उद्योग, मशीन टूल उद्योग, भवन तथा पथ निर्माण, जहाज निर्माण, परिवहन मशीनरी उद्योग, लोहा स्पात उद्योग, लेबर रिसर्च, भारी मशीन निर्माण, कोयला उद्योग, रासायनिक उद्योग, अलोह धातु उद्योग, विद्युत पावर स्टेशन, भारी उद्योग निर्माणो का निर्माण।

गणराज्य मन्त्रालयों की सूची

गृह, सेना, उच्च शिक्षा राज्य नियन्त्रण, राज्य सुरक्षा, जन स्वास्थ्य, विदेशी सम्बन्ध, चल चित्र, प्रकाश उद्योग, बन विभाग, इमारती लक्डी उद्योग, मांस तथा डेरी उद्योग, खाद्य उद्योग भवन निर्माण के सामान के उद्योग, मछली विभाग, कृषि राज्य फाम व्यापार, वित्त, कपास उद्योग एव न्याय।

मन्त्रिपरिषद की प्रसीडियम (Presidium of the Council of Ministers)

इसमे मन्त्रिपरिषद के सदस्यो की सख्या भी पर्याप्त होती है। मन्त्रिपरिषद प्रभावशाली रूप मे काय नही कर सकती। इसीलिए एक अतरग मन्त्रिमण्डल (Inner Cabinet) का भी गठन किया जाता है। इसी अतरग मन्त्रिमण्डल को मन्त्रिपरिषद की प्रेसीडियम कहा जाता है। इसका प्रमुख काय विभिन्न मन्त्रालयों मे ताल मेल उत्पन्न करना है। अतरग मन्त्रिमण्डल मे एक अध्यक्ष तथा पाँच उपाध्यक्ष होते हैं। इनका प्रमुख काय नीति निर्धारण तथा विविध विभागो के मध्य समायोजन उत्पन्न करना है।

---

1 In this sense the ministries of the Union Republics acts as agencies of central government rather than as autonomous governments comparable to those of American states
—Carter & Hertz

मन्त्रिपरिषद के कार्य एवं शक्तियाँ
(Powers and Functions of the Council of Ministers)

सन् 1936 के स्टालिन संविधान मे कार्यपालिका एवं विधायी शक्तियों को पृथक किया गया है तथा मन्त्रिपरिषद को कार्यपालिका शक्ति का सर्वोच्च अंग कहा गया है। मन्त्रिपरिषद सोवियत संघ का सर्वोच्च प्रशासकीय अंग है। परन्तु व्यावहारिक रूप में मन्त्रिपरिषद सर्वोच्च विधायक भी बन गई है। मन्त्रिपरिषद का प्रशासन के प्रत्येक क्षेत्र मे हस्तक्षेप होता रहता है। अनुच्छेद 68 के अन्तर्गत मन्त्रिपरिषद की शक्तियों का निम्नलिखित उल्लेख किया गया है

(i) मन्त्रिपरिषद का महत्वपूर्ण कार्य अखिल संघीय तथा संघीय गणराज्यों के मन्त्रालयों मे समन्वय उत्पन्न करना है। प्रशासकीय विभागों के मध्य कार्य-नीति की एकरूपता स्थापित करना तथा विविध मन्त्रालयों के आर्थिक, सांस्कृतिक तथा राजनैतिक प्रकार के कार्यों मे समन्वय उत्पन्न करना भी मन्त्रिपरिषद का कार्य है।

(ii) मन्त्रिपरिषद का एक महत्वपूर्ण कार्य आर्थिक योजनाओं का निष्पादन करना भी है। बजट निर्माण, मुद्रा आदि इसके अन्तर्गत ही आते हैं।

(iii) मन्त्रिपरिषद देश में शान्ति एवं व्यवस्था बनाये रखती है। इस क्षेत्र के अन्तर्गत अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध, बाह्य सुरक्षा तथा नागरिकों की सुरक्षा आदि विषय भी आते हैं। शस्त्रादि एवं सेनाओं का संगठन भी इसी मे सम्मिलित है।

(iv) विदेशों से सम्पर्क बनाना तथा उनके साथ सम्बन्धों का स्वरूप निश्चित करना भी मन्त्रिपरिषद का ही कार्य है। नागरिकों के लिए आवश्यक सैनिक सेवा की व्यवस्था भी इसी के द्वारा होती है।

(v) आर्थिक, सांस्कृतिक तथा सैनिक शक्ति के कुशल प्रशासन के लिए मन्त्रिपरिषद आयोगों एवं समितियों की स्थापना कर सकती है।

(vi) मन्त्रिपरिषद संघीय कानून के आधार पर आदेश दे सकती है तथा संघीय विधियों के निष्पादन (Execution) के लिये परीक्षण की व्यवस्था भी कर सकती है।

(vii) संघीय परिषद संघीय गणराज्यों के उन आदेशों को रद्द कर सकती है जो कि संघीय कानूनों के विपरीत हों।

(viii) जो विधेयक सर्वोच्च सोवियत के समक्ष प्रस्तुत किए जाते हैं उनकी तयारी करना भी मन्त्रिमण्डल का ही कार्य है।

(xi) संघीय गणराज्यों के उन आदेशों को जोकि अखिल संघीय विभागों के प्रशासन एवं अर्थव्यवस्था के विपरीत हों उन्हें भंग करने का अधिकार भी मन्त्रिपरिषद को है।

मन्त्रियों का उत्तरदायित्व (Ministerial Responsiblity)

सोवियत संविधान मे भी सद्धान्तिक रूप से मन्त्रियों को सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी बनाया गया है। सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के मध्यन्तरकाल में उन्हें प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी रखा गया है। मन्त्रियों से प्रश्न पूछे जा सकते हैं जिसका उत्तर उन्हें तीन दिन के अन्दर ही देना आवश्यक होता है। सर्वोच्च सोवियत

अथवा उसकी प्रेसीडियम के द्वारा मन्त्रियों को नियुक्त किया जाता है जिनको पृथक भी किया जा सकता है। सदस्यों द्वारा मन्त्रियों के प्रस्तावों एव उनके कार्यों की आलोचना भी की जाती है।

मन्त्रिपरिषद की वास्तविक स्थिति वह कहाँ तक ससदीय है ?
(Real Position of the Council of Ministers How far is it Parliamentary ?)

मन्त्रिपरिषद की वास्तविक स्थिति के विषय म दो दृष्टिकोण हैं—सद्धान्तिक तथा व्यावहारिक, सद्धान्तिक दृटि से, मुनरो के अनुसार 'सोवियत रूस मे भी ब्रिटेन तथा फ्रास के सदृश ससदीय प्रणाली की स्थापना की गई है। सोवियत मन्त्रिपरिषद मे सद्धान्तिक दृष्टि से ससदीय प्रणाली के निम्नलिखित लक्षण पाये जाते हैं—

1 मन्त्रिपरिषद प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी है।

2 प्रधानमन्त्री की सिफारिश पर सर्वोच्च सोवियत द्वारा मन्त्रिपरिषद के अन्य सदस्य चुने जाते हैं।

3 मन्त्रिपरिषद सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तरकाल मे प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी है। वही मन्त्रियों की नियुक्ति करती है तथा उन्हे पदच्युति भी करती है।

4 प्रधानमन्त्री के नेतृत्व में ही मन्त्रिपरिषद के सदस्य काय करते हैं और उसी से निर्देश भी प्राप्त करत हैं।

5 सर्वोच्च सोवियत अथवा प्रेसीडियम मन्त्रियों के विभागों मे परिवतन कर सकती है।

6 सर्वोच्च सोवियत के सदस्य मन्त्रियों से प्रश्न पूछ सकते हैं और मन्त्रियो को तीन दिन के अन्दर उनका उत्तर देना आवश्यक होता है।

7 मन्त्रिपरिषद के सदस्यों द्वारा विधेयक सर्वोच्च सोवियत मे प्रस्तुत किये जाते हैं।

8 मन्त्री अपने विभागों के प्रशासन के लिए उत्तरदायी होते है।

9 सर्वोच्च सोवियत द्वारा मन्त्रियों की आलोचना भी की जा सकती है।

इन लक्षणों के होते हुए भी हम सोवियत मन्त्रिपरिषद को ससदीय नही कह सकते, क्योंकि मन्त्रिपरिषद सर्वहारा वग की तानाशाही के सम्मुख आत्म समपण कर देती है। मन्त्रिपरिषद के सदस्यों का निणय भी साम्यवादी दल की पोलिट ब्यूरो के द्वारा ही किया जाता है। मन्त्रिपरिषद जिन नीतियो का निर्धारण करती है उनके विषय में भी निणय साम्यवादी दल के द्वारा ही किए जाते हैं। वास्तव मे मन्त्रिपरिषद साम्यवादी दल के हाथो मे एक यन्त्र मात्र ही है। निम्नलिखित आधारो पर हम सरलतापूवक यह कह सकते हैं कि मन्त्रिपरिषद का स्वरूप किसी भी उचित माप से ससदीय नहीं कहा जा सकता।

1 प्रधानमन्त्री तथा मन्त्रिपरिषद नीति निर्धारण मे पूण रूप से स्वतन्त्र नही हैं।

2 पश्चिमी ससदीय लोकतन्त्रीय व्यवस्थाओ की भाँति सोवियत मन्त्रिपरिषद को नीति निर्धारण अथवा स्वतन्त्रतापूवक काय करने का अधिकार भी नही है।

3 सन् 1964 मे प्रधानमन्त्री खुश्चेव को इसी कारण अपदस्त होना पडा क्योंकि उनके निणय साम्यवादी नेताओं के विचारो के अनुरूप नही थे।

4 सोवियत रूस मे सामूहिक उत्तरदायित्व (Collective Responsibility) जैसी कोई चीज नही है। वहाँ प्रेसीडियम तथा सर्वोच्च सोवियत के प्रति मन्त्रियों का उत्तरदायित्व व्यक्तिगत रूप से अधिक और सामूहिक रूप से यून मात्रा मे ही है। सोवियत शब्दावली मे पश्चिमी देशो की भाँति प्रधानमन्त्री के त्याग पत्र का अथ सम्पूण मन्त्रिमण्डल का त्याग पत्र नही होता है।

5 प्रधानमन्त्री वास्तविक रूप मे मन्त्रिपरिषद का नेतृत्व नही करता है। पश्चिमी ससदीय व्यवस्था मे प्रधानमन्त्री न केवल मन्त्रिपरिषद का नेतृत्व ही करता है अपितु वह सम्पूण सदन का ही नेतृत्व करता है वह डूबते हुए मन्त्रिमण्डल का अन्तिम सहारा होता है। किसी मन्त्री को वह पदच्युत नही होने देता। सम्पूण मन्त्री ही सम्मिलित रूप से सदन मे मन्त्रिमण्डल द्वारा निर्णीत नीतियों का पक्ष लेते हैं। परन्तु सोवियत रूस मे ऐसा नही होता है। प्रत्येक मन्त्री अपनी-अपनी ढपली बजाता है। एक मन्त्री को पदच्युत करने से अन्य मन्त्रियो की स्थिति पर कोई प्रभाव नही होता।

6 सोवियत व्यवस्था म विरोधी दल के अभाव की भी उपेक्षा नही की जा सकती है। इगलैण्ड मे तो विरोधी दल के नेता को शासकीय स्वीकृति दी जाती है और प्रधानमन्त्री के समान भी बहुत सी सुविधाएँ प्राप्त हैं। वहा आज का विरोधी दल का नेता आने वाले कल का भी विरोधी दल का नेता है। परन्तु सोवियत रूस मे साम्यवादी दल की तानाशाही है और विरोधी दलो को मत देने का भी अधिकार नहीं है। यद्यपि सोवियत सविधान मे साम्यवादी दल को मान्यता दी गई है। सन् 1917 से लेकर आज तक वहाँ पर कोई भी विरोधी दल नहीं पनप सका है। अतएव शासकीय दल की आलोचना का प्रश्न ही उत्पन्न नहीं होता है।

7 सोवियत सघ मे वास्तविक लोकतन्त्र का अभाव है। वहाँ पर निर्वाचन भी एक उपहास मात्र ही है, यहा पर प्रतिद्वन्दी भी बहुत कम ही होते हैं। प्रत्याशी भी साम्यवादी दल द्वारा ही खडे किये जाते हैं। मतदाताओं को केवल उन्हें स्वीकार करने की ही स्वतन्त्रता प्राप्त होती है। अतएव वहाँ पर ससदीय प्रणाली के लिए उपयुक्त वातावरण का ही अभाव है।

8 नागरिक अधिकारो के सरक्षण का उत्तरदायित्व भी न्यायपालिका को नहीं दिया गया है।

9 सोवियत रूस म प्रधानमन्त्री अथवा मन्त्रिपरिषद को भी सर्वोच्च सोवियत अथवा प्रेसीडियम को भग करने का अधिकार नहीं है।

अत यह स्पष्ट दृष्टिगोचर होता है कि सोवियत मन्त्रिपरिषद को किसी भी दृष्टिकोण से ससदीय नहीं कहा जा सकता। सोवियत सविधान मन्त्रिमण्डलीय उत्तरदायित्व का समुचित रूप मे प्रावधान नहीं करता। दो प्रकार के मन्त्रालयों की अव स्थिति ही ससदीय परम्पराओं के अनुकूल प्रतीत नहीं होती। वस्तुत मन्त्रिपरिषद के सदस्य सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित नहीं होते, ये सब वास्तव साम्यवादी दल के द्वारा ही होते हैं। मन्त्रिपरिषद के सदस्यो को स्वय ही अपने अस्तित्व के लिए

साम्यवादी दल के नेताओं की अनुकम्पा पर ही निर्भर रहना पड़ता है। ऑग तथा जिंक के शब्दों में "निश्चय ही, औपचारिक अर्थ के अतिरिक्त मन्त्रिपरिषद् को सर्वोच्च कार्यपालिका शक्ति कहना कठिन है। दलीय संगठन उसे ऐसी शक्ति प्राप्त करने का अवसर ही नहीं देता।"[1] मन्त्रिपरिषद् अत्यन्त निर्बल निकाय है। न्यूमन के अनुसार मन्त्रिपरिषद् के सदस्य प्रेसीडियम के अधीनस्थ प्रशासकीय कर्मचारी ही हैं। पुनः ऑग तथा जिंक के शब्दों में "सोवियत संघ में मन्त्रिमण्डल नाममात्र की कार्यपालिका है जिसका कार्य केवल साम्यवादी दल की पोलिट ब्यूरो के निर्णयों पर स्वीकृति की मोहर लगाना है।" अतएव सोवियत मन्त्रिपरिषद् को किसी भी दृष्टि से संसदीय नहीं कहा जा सकता।

सोवियत न्याय व्यवस्था[2]
(Soviet Judicial System)

अमेरिका, भारत, फ्रांस तथा इंगलैण्ड आदि देशों में न्यायपालिका को संविधान का व्याख्याता तथा नागरिक अधिकारों का संरक्षक माना गया है। उसे जन भावना को समुचित सम्मान दिलाने वाला अभिकरण भी कहा जाता है। न्याय को पावन एवं पवित्र राजकीय कर्तव्य कहा गया है। संघात्मक व्यवस्था में तो उसका अनुदाय और भी अधिक महत्वपूर्ण हो जाता है। किन्तु न्याय एवं विधि (Law) के विषय में सोवियत दृष्टिकोण पूर्णतः भिन्न है। स्वतन्त्र न्यायपालिका को पूंजीवादी व्यवस्था कहा जाता है। सोवियत रूस में न्यायपालिका पूर्णतः सर्वहारा वर्ग के अधिनायकत्व के आधीन है। वहाँ पर न्यायपालिका साध्य न होकर एक साधन मात्र ही है। न्यायपालिका के स्वतन्त्र अस्तित्व तथा उसकी निष्पक्षता के सिद्धान्त का खण्डन किया गया है। न्यायपालिका का प्रयोग समाजवादी क्रान्ति के विरोधी तत्वों को मूलोच्छेद करके उसे दृढ़ बनाना है। अतएव सोवियत रूस में न्यायपालिका को एक साधन के रूप में एक प्रशासकीय तन्त्र के आधीन ही रखा गया है।

सोवियत रूस में न्यायपालिका को भी संविधान की व्याख्या करने का अधिकार नहीं दिया गया है। न्यायपालिका का कार्य एक विशिष्ट प्रकार के आर्थिक, सामाजिक एवं राजनैतिक ढांचे की रक्षा करना मात्र ही है। साम्यवादी पूंजीपतिवादी देशों में स्वतन्त्र न्यायपालिका की अवस्थिति को केवल एक ढकोसला मात्र ही मानते हैं। न्यायपालिका को राज्य शक्ति के एक अंग के रूप में स्वीकार किया गया है। साम्यवादी विचारधारा के प्रसार तथा संरक्षण में न्यायपालिका का महत्व कम नहीं है। न्यायपालिका का प्रयोग एक शैक्षणिक उपकरण के रूप में भी किया गया है। व्यावहारिक दृष्टि से सोवियत न्यायपालिका साम्यवादी दल की सेविका मात्र है। अतएव सोवियत रूस में न्याय की व्यवस्था वैधानिक न होकर राजनैतिक ही है।

---

1 Certainly it is hardly supreme executive authority in more than a formal sense the Party machine would leave it no room for such a role
—Ogg & Zink

2 The judiciary is an important and sharp weapon of the dictatorship of the Proliteriat in cause of strengthening Socialist Construction —Rychkov

सोवियत न्याय व्यवस्था की प्रमुख विशेषताएँ
(Important Features of Soviet Judiciary)

(1) **शक्तियों के पृथक्करण का अभाव (Absence of Separation of Powers)**—सोवियत रूस में शक्ति पृथक्करण के सिद्धान्त को स्वीकार नहीं किया गया है। इसीलिए यहाँ पर न्यायपालिका को शासन के एक अंग के रूप में ही रखा गया है। यहाँ अन्य मन्त्रालयों के सदृश न्याय मन्त्रालय है। प्रोक्यूरेटर जनरल न्याय व्यवस्था का प्रभारी अध्यक्ष होता है।

(2) **न्यायिक एकरूपता (Judicial Uniformity)**—सोवियत रूस में न्यायपालिका का स्वरूप एकरूपीय है। न्यायपालिका के संगठन में भी एकरूपीय दृष्टिकोण अपनाया गया है। यहाँ पर भी बहुत से योरोपीय देशों के समान शासकीय कर्मचारियों के लिए पृथक न्यायालय भी है। परन्तु सोवियत रूस में कानून की समानता है, अतएव कानून के दो रूप नहीं हैं। *वहाँ प्रशासकीय कानून तथा प्रशासकीय* न्यायालय की व्यवस्था नहीं रखी गई है। कानून के समक्ष लिंग धर्म का भेद भाव भी नहीं किया गया है।

(3) **उद्देश्य (Purpose)**—अन्य देशों में न्यायपालिका का प्रयोग राजनैतिक दृष्टि से नहीं किया जाता है परन्तु रूस में उसका प्रयोग एक विशिष्ट उद्देश्य की पूर्ति के लिए किया गया है। अतः इसका प्रमुख लक्ष्य एक साधन के रूप में साम्यवाद के प्रसार तथा समाजवादी विचारधारा को शक्तिशाली बनाना ही है।

(4) स्थानीय भाषा का प्रयोग (Use of Local Dilects)—सोवियत संविधान की धारा 110 के अन्तर्गत यह व्यवस्था की गई है कि संघीय गणराज्य के न्यायालयों में स्थानीय भाषा का ही प्रयोग होगा, यदि वादी अथवा प्रतिवादी वहाँ की भाषा नहीं जानता हो तो उसके लिए राज्य की ओर से दुभाषिये की उपलब्धि करायी जाती है।

(5) **मुकदमों की सार्वजनिक सुनवाई (Public Hearing of Cases)**—सोवियत रूस में अधिकांश विवादों में सुनवाई सार्वजनिक रूप से की जाती है। *अभियुक्त को अपने बचाव का पूरा पूरा अवसर दिया जाता है।* वह अपने पक्ष में अपनी पसन्द का वकील भी नियुक्त कर सकता है।

(6) **न्यायिक प्रक्रिया की सरलता (Simplicity of Judicial Procedure)**—सोवियत रूस की न्याय व्यवस्था अपनी सरलता एवं सस्ते रूप के लिए लोकप्रिय है। इसकी प्रक्रिया को अधिक से अधिक सरल एवं बोधगम्य बनाने का प्रयत्न किया गया है। साधारण से साधारण व्यक्ति भी न्यायिक कार्यविधि को समझ सकता है। रूस में न्याय मँहगा नहीं है। न्याय को प्राप्त करने के लिए राज्य से समस्त सुविधाएँ *प्राप्त होती हैं। यहाँ* पर वकील भी निर्धारित शुल्क से अधिक की माँग नहीं कर सकता।

(7) **जन निर्धारकों की व्यवस्था (Arrangements of Public Assessors)**—सोवियत रूस में लगभग सभी विवादों के लिए जन निर्धारकों की व्यवस्था है। जन निर्धारकों का भी वही महत्व होता है *जोकि न्यायाधीशों का होता है। प्रत्येक विवाद* में इनकी संख्या 2 होती है परन्तु *अपील के विवादों में इनकी संख्या 3 हो जाती है।*

इनका निर्वाचन भी न्यायाधीशों के समान ही होता है। व्यावसायिक प्रशिक्षण प्राप्त व्यक्तियों को ही न्यायाधीश नियुक्त किया जाता है। निर्णय बहुमत के द्वारा ही होते हैं।

(8) निर्णयों में पूर्वोदाहरणों का अभाव (Absence of Precedents)—अमेरिका भारत तथा इंगलैण्ड की भाँति सोवियत रूस मे निर्णय पूर्वोदाहरण अथवा नजीरों पर अवलम्बित नही होते। वहाँ न्यायिक निर्णयो को विधि का स्रोत नही माना गया है। न्यायाधीशो को अपने विवेक का प्रयोग करना पडता है।

(9) राजनैतिक प्रकृति (Political Character)—पश्चिमी लोकतन्त्रीय देशों के न्यायालय सत्तारूढ राजनैतिक दल की विचारधारा से प्रभावित नही रहते। इनका उद्देश्य किसी राजनैतिक व्यवस्था का समर्थन करना नही होता। किन्तु सोवियत रूस मे पूँजीवादी अवशेषो के विनाश तथा समाजवादी व्यवस्था को दृढ करने की दृष्टि मे ही न्यायपालिका का प्रयोग किया गया है।

(10) निर्वाचित न्यायालय (Elected Judiciary)—पश्चिमी राष्ट्रों मे न्यायपालिका को और अधिक स्वतन्त्र एव निष्पक्ष बनाने की दृष्टि से न्यायाधीशो की नियुक्ति की जाती है। किन्तु सोवियत रूस मे न्यायपालिका को अधिक से अधिक जनतन्त्रीय बनाया गया है। इसीलिए ही न्यायाधीशो के निर्वाचन की व्यवस्था रखी गई है। इस व्यवस्था के समर्थन मे रिचकोव (Rychkov) ने कहा था कि "न्यायालयो के निर्वाचनो से हमारे न्यायिक अगो को अपरिमित शक्ति प्राप्त होगी और मजदूर वर्ग के हाथो मे सोवियत न्यायपालिका अधिक शक्तिशाली शस्त्र होगी।"

(11) वकील मण्डल (Collegium of Lawyers)—यह सोवियत रूस की अपनी व्यवस्था है। पश्चिमी राष्ट्रों मे अन्यत्र इसका उदाहरण नही मिलता। प्रत्येक न्यायालय के लिए वकीलों का एक मण्डल होता है जिसके सदस्य कानून की व्यावसायिक योग्यता प्राप्त किए हुए होते हैं। किसी भी वकील को किसी भी विवाद की पैरवी करने के लिए नियुक्त किया जा सकता है। वकील निश्चित पारिश्रमिक से अधिक नही ले सकता। माह के अन्त में यह पैसा वकील मण्डल के पास जमा हो जाता है और बाद मे योग्यता एव कार्यकुशलता के आधार पर मण्डल के समस्त सदस्यों मे वितरित कर दिया जाता है। वहाँ पर यह व्यवस्था इसीलिए प्रचलित हैं, क्योकि वहाँ कानून राज्यनियन्त्रित है।

(12) सुधारवादी दृष्टिकोण (Reformative Outlook)—सोवियत रूस मे दण्ड के सुधारवादी सिद्धान्त को अपनाया जाता है। अपराधी को शिक्षा दी जाती है तथा उसमे अपराधा के प्रति घृणा का भाव उत्पन्न किया जाता है एव ऐसा प्रयत्न किया जाता है जिससे कि भविष्य मे अपराध की प्रवृत्ति को अवरुद्ध किया जा सके।

(13) न्यायपालिका को सर्वोच्चता का अभाव (Lack of Judicial Supremacy)—सोवियत रूस म न्यायिक सर्वोच्चता को स्थान नहीं दिया गया है। सर्वोच्च न्यायालय तक को भी संविधान की व्याख्या करने का अधिकार नहीं दिया गया है। शक्तियो के केन्द्रीकरण की दृष्टि से यह अधिकार प्रेसीडियम को ही दिया गया है।

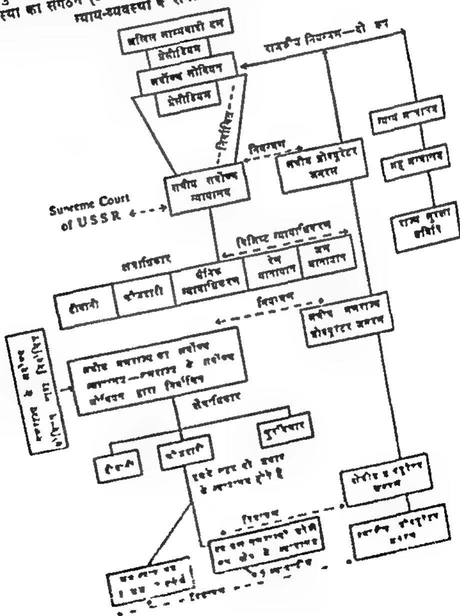
(14) प्रोक्यूरेटर के पद की व्यवस्था (Post of Procurator General)—

यह पद अन्य देशों की न्यायपालिका में नहीं पाया जाता, विशेषकर पश्चिमी लोक तन्त्रीय व्यवस्थाओं में तो इसका अभाव ही है। इसके माध्यम से सरकार न्यायालयों पर अपना हस्तक्षेप एवं नियन्त्रण स्थापित करती है। प्रोक्यूरेटर जनरल की पदावधि 7 वर्ष की है।

(15) प्रत्यावर्तन (Recall)—सोवियत रूस में न्यायाधीशों को वापस बुलाने की भी व्यवस्था है। जिस निर्वाचक मण्डल ने उन्हें निर्वाचित किया है वही उन्हें वापस भी बुला सकता है। इस प्रकार की व्यवस्था अन्य स्थानों पर नहीं पाई जाती।

न्याय-व्यवस्था का संगठन (Judicial Organization)

न्याय-व्यवस्था के संगठन का रेखाचित्र



1 जन न्यायालय (Peoples Court)

सोवियत न्यायिक पद सोपान मे जन न्यायालय सबसे निम्न स्तर के न्याया लय होते हैं । इन्हें जिला न्यायालय भी कहा जाता है । इनकी सख्या से सम्बन्धित निणय गणराज्य की मन्त्रिपरिषद करती है । नगरों मे एक से अधिक जन न्यायालय होते हैं । प्रत्येक जन न्यायालय मे एक न्यायाधीश तथा अभिनिर्धारक (Assessors) होते हैं, जिनका निर्वाचन 3 वष के लिए प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा किया जाता है । इनके प्रत्यावतन (Recall) की भी व्यवस्था है । न्यायाधीश अध्यक्ष होता है । निणय बहुमत से होते हैं । इनमे फौजदारी तथा दीवानी दोनो प्रकार के विवाद प्रस्तुत किये जाते हैं । इसका क्षेत्राधिकार प्रारम्भिक ही है ।

2 सघ गणराज्यों के उच्चतर न्यायालय (Higher Courts in Union Republics)

इस शीष के अन्तगत तीन प्रकार के न्यायालय आते हैं—

1 स्वायत्त गणराज्यो के सर्वोच्च न्यायालय
2 स्वायत्त प्रदेशो के न्यायालय
3 राष्ट्रीय क्षेत्रो के न्यायालय

इनमे से प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य मे एक सर्वोच्च न्यायालय होता है । इसके न्यायाधीशो का निर्वाचन स्वायत्त गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत द्वारा सम्पन्न होता है । इसमे एक अध्यक्ष, एक उपाध्यक्ष, कई सदस्य तथा जन निर्धारक होते हैं । इनका प्रारम्भिक तथा अपीलीय दोनो प्रकार का क्षेत्राधिकार होता है । न्यायाधीशो का निर्वाचन 5 वष की अवधि के लिए किया जाता है ।

स्वायत्त प्रदेशो तथा राष्ट्रीय क्षेत्रो के न्यायालयो का निर्वाचन उसकी भौगोलिक इकाई के श्रमिको के प्रतिनिधियों की सोवियतो के द्वारा किया जाता है । इनमे भी जननिर्धारको की व्यवस्था का गई है । ये निम्नकोटि के न्यायालयों के विरुद्ध अपील सुनने का भी काय करते हैं । क्षेत्रीय न्यायालयों मे भी फौजदारी तथा दीवानी तथा प्रारम्भिक न्यायालया के विरुद्ध अपील के विवाद प्रस्तुत किए जाते हैं । ये जन न्यायालयो के निणयो के विरुद्ध अपील भी सुनते हैं ।

3 सघ गणराज्य का सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court of Union Republic)

प्रत्येक सघीय गणराज्य मे एक सर्वोच्च न्यायालय की व्यवस्था की गई है । इसके न्यायाधीशों का निर्वाचन उस गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत के द्वारा ही किया जाता है । प्रत्येक न्यायालय मे एक अध्यक्ष होता है जोकि मुख्य न्यायाधीश कहलाता है । कई उपाध्यक्ष, कई सदस्य तथा अभिनिर्धारक (Assessors) भी होते हैं । इन सबका निर्वाचन 5 वष के लिये होता है । इसका प्रारम्भिक तथा अपीलीय दोनो प्रकार का क्षेत्राधिकार है । इसके समक्ष दीवानी तथा फौजदारी दोनों प्रकार के विवाद प्रस्तुत किये जाते हैं । केवल विशेष महत्व के विवाद ही इसके समक्ष प्रस्तुत किए जाते हैं । उच्च स्तर के सनिक अधिकारी भी इसके क्षेत्र में आते हैं । गणराज्य स्थित सभी गणराज्यो के निणयों को यह रद्द कर सकता है । स्वायत्त प्रदेश तथा गणराज्यों के न्यायालय इसके अन्तगत आते हैं । इसे उनके कार्यों का निरीक्षण करने का भी अधिकार है ।

4 सोवियत संघ का सर्वोच्च न्यायालय (Supreme Court of U S S R)

सोवियत संविधान में सम्पूर्ण राष्ट्र के लिए उच्चतम न्यायालय की व्यवस्था की गई है। इसमें न्यायाधीशों का निर्वाचन भी स्विस न्यायाधिकरण की भाँति ही सर्वोच्च सोवियत द्वारा होता है। सर्वोच्च न्यायालय के न्यायाधीशों का निर्वाचन 5 वर्ष के लिये होता है। स्विस न्यायाधिकरण के न्यायाधीश 6 वर्ष की अवधि के लिये निर्वाचित होते हैं, परन्तु भारत में वे 65 वर्ष की अवस्था तक अपने पद पर आसीन रह सकते हैं। परन्तु इसके विपरीत अमेरिका में यह पद लगभग जीवन भर के लिए होता है। वस्तुत अमेरिका में आयु पर सदाचार की सीमा है। सदाचार के रहते हुए न्यायाधीश अपने पद पर रह सकता है। बहुत से अन्य देशों में न्यायाधीशों की नियुक्ति होती है उनका निर्वाचन नहीं होता। यदि महान्यायवादी ने इनके विरुद्ध कार्यवाही कर रखी हो तो सोवियत रूस में न्यायाधीशों को पाँच वर्ष की अवधि से पूर्व भी पदच्युत किया जा सकता है। अमेरिका में न्यायाधीशों को पदच्युत करने के लिए महाभियोग की कार्यवाही की जाती है परन्तु सीनेट द्वारा एक न्यायालय के रूप में अपने 2/3 बहुमत द्वारा उस प्रस्ताव को स्वीकार करना आवश्यक है। भारत में भी संसद की प्रार्थना पर राष्ट्रपति द्वारा न्यायाधीशों को पद से पृथक किया जा सकता है।

यह भी आश्चर्य की ही बात है कि सोवियत संविधान में न्यायाधीशों की संख्या निश्चित नहीं की गई है। न्यायाधीशों के लिए कोई शैक्षणिक योग्यता का निर्धारण भी संविधान में नहीं किया गया है। इस समय इसमें एक अध्यक्ष (Chairman) एक उपाध्यक्ष, 68 न्यायाधीश, 25 सहायक न्यायाधीश तथा अनेक जन निर्धारक होते हैं। कार्य की सुविधा के लिए सर्वोच्च न्यायालय को 5 भागों में विभाजित किया गया है—फौजदारी, दीवानी, सैनिक, रेल यात्रा एवं जल सम्बन्धी। प्रारम्भिक विवादों में एक न्यायाधीश तथा दो जन न्यायाधीश होते हैं परन्तु अपीलीय विवादों में न्यायाधीशों की संख्या 3 रहती है। सर्वोच्च न्यायालय के अध्यक्ष अर्थात मुख्य न्यायाधीश को किसी भी मण्डल की अध्यक्षता करने का अधिकार है। संघीय गणराज्यों के सर्वोच्च न्यायालय के मुख्य न्यायाधीश इसके पदेन सदस्य रहते हैं। अध्यक्ष गणराज्यीय सर्वोच्च न्यायालय के किसी भी विवाद को वहाँ से हटाकर अपने समक्ष सुनवाई के लिए मँगा सकता है।

सर्वोच्च न्यायालय के अधिकार एवं कर्तव्य (Powers & Functions of Supreme Court of U S S R)

यू० एस० एस० आर० के सर्वोच्च न्यायालय को दोनों ही प्रकार के अधिकार प्राप्त हैं—प्रारम्भिक (Original) तथा अपीलीय (Appealate)। प्रारम्भिक क्षेत्र में बहुत ही गम्भीर प्रकार के फौजदारी तथा दीवानी के विवाद ही इसके समक्ष प्रस्तुत होते हैं। सर्वोच्च न्यायालय अपनी इच्छा से किसी भी विषय पर पुनर्विचार कर सकता है। महान्यायवादी (Procurator General) अथवा मुख्य न्यायाधीश किसी भी निम्नस्तरीय न्यायालय के पास के विवादों में से अपने समक्ष किसी भी विवाद को विचारार्थ प्रस्तुत करा सकता है। यह विशेष न्यायालयों तथा अपने किसी मण्डल (Collegiate) के निर्णयों के विरुद्ध अपील भी सुन सकता है। अपने कर्तव्य का

पालन करते हुए उच्च सरकारी कर्मचारियों द्वारा जो अपराध किये जाते हैं उनकी सुनवाई भी सर्वोच्च न्यायालय कर सकता है। सर्वोच्च न्यायालय संघ गणराज्यों के पारस्परिक अतद्वन्द्वों का भी निर्णय करता है। उच्च श्रेणी के सैनिक अधिकारियों के विवाद भी इसके अधिकार क्षेत्र में आते हैं।

उच्चतम न्यायालय की स्थिति (Position of the Supreme Court)

सघीय सर्वोच्च न्यायालय की विचित्र स्थिति का मूल कारण कानून तथा न्याय सम्बन्धी सोवियत दृष्टिकोण की विशेषता है। वहाँ न्याय व्यवस्था को शासन का ही एक अंग माना गया है। इसी कारण ही सोवियत सर्वोच्च न्यायालय को न्यायिक पुनर्निरीक्षण का अधिकार नहीं दिया गया है।

सघीय सर्वोच्च न्यायालय को सघीय गणराज्यों के विधान मण्डलों द्वारा निर्मित विधियों के सम्बन्ध मे उनकी वैधानिकता पर प्रश्न करने का अधिकार नहीं है। यदि मन्त्रिपरिषद के आदेश सविधान की भावना के प्रतिकूल भी हो तो भी इसे उनको रद्द करने का अधिकार नही है। अन्य देशों की न्यायपालिका मे प्रोक्यूरेटर (महान्यायवादी) का पद नही पाया जाता। सोवियत सविधान मे मन्त्रिपरिषद को न्यायपालिका पर अपने न्याय विभाग द्वारा हस्तक्षेप करने तथा नियन्त्रण स्थापित करने का अधिकार दिया गया है। जब सर्वोच्च न्यायालय किसी विवाद का निर्णय कर रहा हो तो उस समय न्याय मन्त्री उसमे भाग ले सकता है तथा हस्तक्षेप कर सकता है।

सोवियत रूस मे व्यक्तिगत कानून (Private Law) तथा सार्वजनिक कानून (Public Law) मे कोई अन्तर नही है। सोवियत नेता राज्य तथा व्यक्ति मे कोई अन्तर नही करते। कानून की समस्त शाखाओं को प्रशासकीय तन्त्र के आधीन माना गया है। पश्चिमी राष्ट्रों की भाँति न्यायपालिका का कोई स्वतन्त्र अस्तित्व नहीं है। जूलियन टाउस्टर (Towster) ने कहा है कि "बहुत कुछ सम्भावना इसी बात की है कि सर्वोच्च न्यायालय अपने निर्णयों द्वारा केवल दल स्वीकृत मन्त्रिपरिषद के निर्णयों को ही वैधानिक मान्यता प्रदान करता है। वास्तविकता यह है कि सर्वोच्च न्यायालय वैधानिक न होकर राजनीतिक मात्र ही है। वह सरकार की पुष्टि करने वाला एक सयन्त्र मात्र ही है। भारत तथा अमेरिका के उच्चतम न्यायालयों की तुलना मे उसका महत्व नगण्य ही है। सोवियत रूस की न्याय व्यवस्था के सन्दर्भ मे एक हास्यास्पद बात यह है कि वहाँ पर न्यायाधीशों की योग्यता की अपेक्षा उनकी साम्यवाद के प्रति निष्ठा पर अधिक बल दिया जाता है। सविधान के अनुच्छेद 127 के अनुसार किसी भी नागरिक को महान्यायवादी की अनुमति प्राप्त करके गिरफ्तार किया जा सकता है। टाउस्टर ने सोवियत न्यायपालिका को श्रमिक वर्ग की तानाशाही का महत्वपूर्ण अंग कहा है। दण्ड प्रदान करने मे भी न्यायाधीशों को अपने विवेक को प्रयोग करने के बहुत से अवसर मिलते हैं। कार्टर (Carter) ने ठीक ही कहा है कि न्याय एवं कानून की अस्पष्ट व्यवस्था की स्थिति मे नागरिकों को बहुत कुछ मात्रा में न्यायालयों की इच्छा तथा कृपा पर ही निर्भर रहना पड़ता है। कार्टर ने यह अवश्य स्वीकार किया है कि जनता निम्नस्तरीय न्यायालयों के कार्यों मे अधिक रुचि लेती है तथा न्याय एवं

अन्याय के अंतर को भली प्रकार समझती है। सोवियत रूस में कानून के समक्ष साम्यवादी हित की अपेक्षा समानता का सिद्धान्त फीका पड़ जाता है।

सोवियत संघ का प्रोक्यूरेटर जनरल (महान्यायवादी)
(Procurator General of U S S R)

जार शासकों के समय में प्रोक्रेसी (Procracy) का जो पद था ठीक उसी के समरूप ही सोवियत रूस के प्रोक्यूरेटर जनरल का पद है। यह पद इतना महत्वपूर्ण है कि 1930 में यह पद विशस्की ने ग्रहण किया था। उसी के शब्दों में "सोवियत महान्यायवादी समाजवादी कानूनी व्यवस्था का चौकीदार है। वह साम्यवादी दल की नीतियों का नेतृत्व करता है अतएव वह समाजवाद का प्रमुख व्यक्ति है।"[1] पुनः जी एम काटर के शब्दों में "समस्त सोवियत संघ में विधायी नियमों की एकरूपता को आश्वस्त करने के लिये प्रोक्यूरेटर जनरल का स्थान सर्वोच्च न्यायालय से भी अधिक महत्वपूर्ण है।' सोवियत संविधान के अनुच्छेद 113 में प्रोक्यूरेटर जनरल की शक्तियों का उल्लेख किया गया है। प्रो० रोडी (Rodee) के शब्दों में "यह अधिकारी सभी अभियोजनाओं का स्वामी होता है तथा गणराज्यीय एवं अन्य स्तर के अभियोजकों को निर्देश देता है तथा सोवियत संघ के समस्त न्यायालयों का निरीक्षण करता है।" इसके पद की तुलना अन्य देशों के महान्यायवादी से की जा सकती है।

प्रोक्यूरेटर जनरल का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के द्वारा सम्पन्न होता है। उसकी नियुक्ति 7 वर्ष के लिए की जाती है। वह अपने स्वतन्त्र विभाग का अध्यक्ष होता है। अपने समस्त कार्यों के लिये वह सर्वोच्च सोवियत के प्रति उत्तरदायी होता है। सर्वोच्च सोवियत उसके दुराचरण के कारण इस अवधि से पूर्व भी उसे अपने पद से पृथक कर सकती है। संघीय गणराज्यों, स्वतन्त्र गणराज्यों के प्रोक्यूरेटरों की नियुक्ति इसी पदाधिकारी के द्वारा 5 वर्ष के लिए की जाती है। शस्त्र सेनाओं, जल यातायात तथा रेल यातायात के भी प्रोक्यूरेटर होते हैं, जिनकी नियुक्ति भी प्रोक्यूरेटर जनरल के द्वारा ही होती है।

प्रोक्यूरेटर जनरल के काम (Functions of Procurator General)

1 सार्वजनिक सम्पत्ति की रक्षा (Protection of Public Property)—सोवियत संविधान में महान्यायवादी को सार्वजनिक सम्पत्ति का संरक्षक कहा गया है। सार्वजनिक सम्पत्ति की चोरी, लूट, अपहरण एवं उसके विनाश को रोकना महान्यायवादी का कर्त्तव्य है। वह सोवियत विरोधी विषयों की जाँच-पड़ताल भी करता है।

2 नागरिक अधिकारों की रक्षा (Protection of the Rights of Citizens)—सोवियत संविधान के अनुच्छेद 127 के अनुसार प्रत्येक नागरिक को 'व्यक्तिगत अतिक्रम्यता' के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान की गई है। यदि किसी पदाधिकारी के द्वारा किसी नागरिक के अधिकारों का अतिक्रमण हुआ है तो वह अपनी शिकायत

1 The Soviet prosecuting officer is the watchman of Socialist legality the leader of the policy of the Communist party and of Soviet authority the champion of Socialism —*Vyshinsky*

लिखित रूप मे प्रोक्यूरेटर जनरल के पास भेज सकता है। प्रोक्यूरेटर उस सम्बन्ध मे छान बीन करता है, तथा पदाधिकारी के दोषी पाये जाने पर उसके विरुद्ध आवश्यक कार्यवाही करता है।

3 फौजदारी मामलो की जाँच पड़ताल (Investigation of Criminal Cases)—महान्यायवादी को फौजदारी मामलो मे जाच पडताल करने का अधिकार है। वह उन परिस्थितियो का भी विश्लेषण करता है जिनके कारण अपराध किया गया है। वह लिखित एव मौखिक साक्षियाँ भी एकत्रित करता है। वह अन्य अन्वेषण कारी सस्थाओ के कार्यों का भी निरीक्षण करता है। महान्यायवादी यह भी देखता है कि सोवियत सघ के मन्त्रालय तथा उसके अधीन सस्थाए उचित रूप से कार्य कर रही हैं अथवा नहीं।

(4) राज्य की ओर से अभियोग लगाना (To Prosecute in the Name of the State)—प्रोक्यूरेटर जनरल को राज्य की ओर से मुकद्दमा चलाने का अधिकार दिया गया है। न्यायालय निर्णय की घोषणा करने के पश्चात् अपने निर्णय प्रोक्यूरेटर के समक्ष प्रस्तुत करते हैं जो इस बात का परीक्षण करता है कि निर्णय किस सीमा तक सही हुआ है। यदि वह निर्णय से सन्तुष्ट नही होता है तो वह उसके विरुद्ध अपील कराता है। यदि वह निर्णय को उचित समझता है तो वह उसे क्रियान्वित करता है। न्यायालयों का यह कर्तव्य है कि महान्यायवादी द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावो पर तुरन्त पुन विचार करें, वह राज्य की ओर से लगाये जाने वाले अपराधो मे मुकद्दमे की पैरवी भी करता है।

पद का मूल्यांकन (Evaluation of the Office)

सोवियत रूस की प्रशासकीय व्यवस्था मे प्रोक्यूरेटर जनरल का बहुत बडा महत्व है। उसके पद को अधिक से अधिक स्वतन्त्र रखने की चेष्टा की गई है। उसका कार्यकाल प्रत्येक पदाधिकारी की अपेक्षा अधिक रखा गया है। प्रोक्यूरेटर मन्त्रिपरिषद का सदस्य नही होता और न ही वह उसके द्वारा पदच्युत ही किया जा सकता है। वह केवल सर्वोच्च सोवियत द्वारा ही पदच्युत किया जा सकता है। किन्तु वह साम्यवादी दल के नियन्त्रण से मुक्त नही है। रूस में जब से साम्यवादी व्यवस्था स्थापित हुई है तभी से वहाँ यह पद चला आ रहा है। सन 1936 से पूर्व महान्यायवादी को मन्त्रिपरिषद के आधीन रखा गया था किन्तु स्टालिन सविधान में उसे कार्यपालिका के नियन्त्रण से अधिकाधिक स्वतन्त्र रखा गया है। प्रोक्यूरेटर जनरल का पद अत्यन्त केन्द्रित प्रकार का है। वह विधि अथवा न्याय मन्त्री के अधीन नहीं है। उसका प्रमुख कार्य यह देखना है कि कही अन्याय तो नही हुआ। "सोवियत सघ का प्रोक्यूरेटर जनरल समाजवादी न्याय व्यवस्था का सरक्षक है। वह साम्यवादी दल तथा सत्ताधारी दल की नीतियों को निष्पादित करने वाला तथा समाजवाद के निमित्त योद्धा है।"[1] गोलुस्की (Golunsky) ने सोवियत प्रोक्यूरेटर के पद का मूल्यांकन करते हुए कहा है कि कोई भी पदसोपानीय विभागीय व्यवस्था मे प्रोक्यूरेटर जनरल को उस उत्तरदायित्व का निर्वाह करने से नहीं रोक सकता जोकि उसे समर्पित किए गए हैं।

---

1 Procurator is a gaurdian of Socialist legality a carrier of the policy of Communist and authority a fighter for the cause of Socialism '

Select References

आग तथा जिक	आधुनिक विदेशी सरकारें
मुनरो	योरोप की सरकारें
जूलियन टाउस्टर	यू एस एस आर मे राजनैतिक सत्ता
काटर तथा हटज	सोवियत सघ की सरकार
फाइनर	योरोप की प्रमुख सरकारें

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 सर्वोच्च सोवियत के सगठन रचना तथा कार्यों का विवरण दीजिए।
(Describe the organization composition and functions of the Supreme Soviet of U S S R)

2 "सोवियत सघ की सर्वोच्च सोवियत वहाँ की राजसत्ता का उच्चतम अग है"—''स्पष्ट कीजिए।
(The Supreme Soviet of the U S S R is the highest organ of the State authority of the U S S R, Explain)

3 "आप इस कथन से कहा तक सहमत हैं कि सोवियत रूस का प्रेसीडियम ससार मे एक अनोखी सस्था है।"
(How far do you agree with the Statement that the Soviet Presi *dium is the Unique institution in the world ?') (Vikram 62, 64)*

4 सोवियत सघ की प्रेसीडियम के सगठन तथा कृत्यो का वणन कीजिए और सघीय परिषद से उसका सम्ब ध बताइए।
(Describe the composition powers and functions of the Presidium and show its relation with the council of ministers in U S S R)
(P U 1957)

5 "सोवियत रूस की सवैधानिक व्यवस्था मे प्रेसीडियम का क्या महत्व है? क्या यह वास्तविक रूप मे व्यवस्थापिका बन गई है?
(What is the position of the Presidium in the Constitutional set up of the U S S R ? *How far if at all* has it became the real legis lature ?) (B U 1955 Agra 56)

6 क्या सोवियत रूस मे मंत्रिमण्डलात्मक पद्धति है? यदि है तो उसकी कौन कौन सी विशेषताएँ हैं?
(Is there a Cabinet system in U S S R ? If so what are its peculiarities ?) (Raj Uni *1961* Agra)

7 *अमेरिकन तथा सोवियत मंत्रिपरिषदो की तुलना कीजिए।*
(Compare and Contrast the Cabinet in U S A with council of ministers in U S S R) (Raj U 1961)

8 सोवियत सघ मे कहाँ तक उत्तरदायी ससदात्मक सरकार है? ब्रिटिश व्यवस्था के साथ इसकी तुलना कीजिए।
(To What extent does the Soviet Union possesses a responsible parliamentary type of Government ? Compare and Contrast it with that in Britain)

9 सोवियत सघ मे सर्वोच्च यायालय के सगठन तथा शक्तियों की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए। क्या वह व्यक्तिगत अधिकारो की सुरक्षा करती है?

(Examine Critically the Composition and powers of the Supreme Court in the U S S R How far can it protect the Individual liberty)

10 सोवियत रूस तथा अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय की संगठन सम्बन्धी विभिन्नताओं का वर्णन कीजिए।

(Examine the differences in organization and powers of the Supreme Court of the U S A and the U S S R)

11 "रूस की न्यायपालिका एक नियमित प्रशासन का अंग है" (मुनरो) विवेचना कीजिए।

(Russian Judiciary is a part of the regular administration ' (Munro) Discuss the importance of Soviet Judiciary in the light of the above Statement)

4

साम्यवादी दल तथा सोवियत रूस मे लोकतन्त्र

[The Communist Party & Democracy in Soviet Union]

"The Communist party is the Sovereign ruler of the Soviet Union" —Finer

"Judged by the standards of British and the French Party Systems, the party structure of the Soviet Union is novel and perplexing" —Carter

"The Party is a thong it often cuts into my flesh but I can not live without it I need some one to give the orders I must feel another shoulder next to mine" —A character in Russian Play Bread

परिचयात्मक

सोवियत सविधान म केवल साम्यवादी दल के अस्तित्व को ही स्वीकार किया गया है। सविधान मे साम्यवादी दल को श्रमिकों का अग्रभाग कहा गया है। इसे श्रमजीवी लोगो के समस्त सगठनो का प्रमुख अतरभाग कहा गया है।[1] सर्वहारा वर्ग के नाम से सोवियत रूस मे राजनैतिक दल की तानाशाही है। दल ही राजनैतिक नीतियो का निर्धारण करता है। महत्वपूर्ण पदो पर नियुक्तियाँ दल द्वारा होती हैं। सोवियत रूस मे एकदलीय शासन व्यवस्था होने के कारण विरोधी स्वर सुनाई नही देता। सोवियत सविधान भी साम्यवादी दल के महत्व को स्वीकार करता है।

साम्यवादी दल रूस की आर्थिक, सामाजिक एव राजनैतिक व्यवस्था पर इस प्रकार से आच्छादित है कि इसे अदृश्य सरकार की सज्ञा दी जा सकती है। देश की सम्पूर्ण व्यवस्था पर इसकी एकाधिकारपूर्ण स्थिति है। सिद्धान्त मे ही दल तथा सरकार में भिन्नता है परन्तु व्यवहार मे वे भिन्न नहीं हैं। मार्क्स के विचारों को व्यावहारिक रूप साम्यवादी दल के द्वारा ही प्राप्त हुआ है। श्रमिक, सहकारी तथा सांस्कृतिक एव सार्वजनिक सगठनों को साम्यवादी दल नेतृत्व प्रदान करता है। राज्य के समस्त महत्वपूर्णपद साम्यवादियों के हाथों में हैं। प्रेसीडियम तथा मन्त्रिपरिषद साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति द्वारा नियन्त्रित होती हैं।

सोवियत रूस म कम्युनिस्ट पार्टी को एक आदर्श तथा शिक्षक के रूप में देखा जाता है। समाजवाद को क्रियात्मक रूप प्रदान करने के लिए उसने क्रियात्मक काय किया है। मार्क्सवादी प्रचार करना दल का प्रमुख काय है। क्रान्तिकारी एव

1 Communist party is the Vanguard of the working people the leading are of all organization of the working people

अभ्यासयुक्त व्यक्तियों का साम्यवादी दल एक प्रभावशाली सगठन है। लेनिन ने एक बार सवहारा क्रांति के परिवेप मे दलीय सहयोग के महत्व पर बल देते हुए कहा था कि "यदि दल का पृथक कर दिया जाय तो रूस म सवहारा वग के अधिनायकत्व का अस्तित्व ही शेष नहीं रहेगा।'[1] साम्यवादी दल एक ऐसा साधन है जिसके माध्यम से उच्च कोटि के नेता अपने कार्यों एव उपलब्धियों का विवरण जनता के समक्ष प्रस्तुत करते हैं। समस्त समाचार अभिकरण साम्यवादी दल के नियत्रण मे ही काय करते हैं।

साम्यवादी दल सरकार का वास्तविक शासक है। मब दम्पत्ति ने इसे सोवियत सघ के सवधानिक ढांचे का सर्वाधिक महत्वपूण अग कहा है। स्टालिन के शब्दो मे दल ही सरकार का पथ प्रदशक है। साम्यवादी दल के अधिनायकतन्त्र (Dictatorship) की व्याख्या तीन प्रकार से की जाती है—

(i) सरकार के अधिकाश प्रभावशाली पदाधिकारी साम्यवादी दल के भी सदस्य होते हैं। वे अपने से वरिष्ठ अगों के प्रति अपना उत्तरदायित्व कम तथा साम्यवादी दल के प्रति अपना उत्तरदायित्व अधिक समझते हैं। उसी के आदेशों का पालन करते हैं।

(ii) साम्यवादी दल कभी कभी सरकारी निकायों के निणयो के विषय मे उनके स्थान पर घोषणा तक भी कर देता है। दल की कायकारिणी तथा मन्त्रिपरिषद द्वारा सयुक्त नीतियो एव निणयों की घोषणा तो एक साधारण बात है। इस साधन सम्पन्न सरकार के ऊपर दलीय प्रभाव की वद्धि होती रहती है।

(iii) दलीय सगठन ही इस प्रकार का है कि दल के विभिन्न स्तरों के सगठन अपने समानान्तर शासकीय सगठन के ऊपर पूण नियत्रण स्थापित करते हैं।

सोवियत शासन के विविध अगो में कभी भी मतभेद नही देखा गया। इनमे निर्णय भी सवसम्मति से होते हैं। सरकार तथा दल मिल जुलकर कार्य करते हैं। दल ही इस बात का निश्चय करता है कि कौनसी बात कब, कसे और क्यो करनी है। यदि व्यवहार की दृष्टि से देखा जाय तो सोवियत सघ का वास्तविक शासक साम्यवादी दल का महासचिव ही है। इस समय सोवियत रूस में कोसीगिन प्रधान-मत्री हैं तथा ब्रेझनेव उसके महामत्री हैं। यह कहना गलत नही है कि प्रधानमत्री साम्यवादी दल के हाथा मे केवल एक खिलौना मात्र ही है। स्टालिन तथा लेनिन अपने जीवन काल मे इन दोनों पदों पर बने रहे। जो प्रधानमत्री दल का महासचिव नही रहा उसे अन्त मे अपने पद से पृथक ही होना पडा। पश्चिमी लोकतन्त्रीय शासन व्यवस्था मे दल के महासचिव का इतना महत्व नही होता। साम्यवादी दल के अधिनायकत्व मे जहाँ और तत्वों का महत्व है, वहाँ इसका भी महत्व है कि उसे आलोचनाओ एव विरोधों का सामना नही करना पडता। फनशौड के शब्दो मे 'दल सरकार के अन्दर एक सरकार है और सोवियत सघ मे शक्ति का वास्तविक केन्द्र है।[2] सरकार यदि सयुक्त पूजी कम्पनी है तो साम्यवादी दल की कायकारिणी

1 Where the party to be set aside there could in fact be no dictatorship of the Proleteriat in Russia

2 The party in short is a government inside a government and the real of power is in the Soviet Union

प्रबन्ध निदेशक है। सोवियत रूस में साम्यवादी दल को स्पार्क प्लग कहा गया है। देश के जीवन पर साम्यवादी दल का प्रभुत्व है। वह दल की चैतन्य अवस्था का सूचक है।

साम्यवादी दल की प्रमुख विशेषताएँ
(Chief Characteristics of Communist Party)

सोवियत रूस में साम्यवादी दल की नींव 1868 में *Russian Social Democratic Labour Party* के रूप में पड़ी थी। आगे चलकर इस दल के दो वर्ग हो गये—मैंशेविक तथा बोलशेविक। सन् 1917 की क्रान्ति में इन दोनों ने संयुक्त रूप में सक्रिय सहयोग दिया था। सन 1922 में इस दल का नाम बोलशेविकों का रूसी साम्यवादी दल से हटाकर 'सोवियत संघ का साम्यवादी दल' रखा गया। स्टालिन संविधान (1936) में साम्यवादी दल को संवैधानिक मान्यता प्रदान की गई। साम्यवादी दल को मार्क्सवादी दर्शन एवं आर्थिक कार्यक्रम को व्यवहार में रखने का महत्वपूर्ण साधन माना जा सकता है। सोवियत रूस में दल तथा शासन में कोई अन्तर नहीं है। साम्यवादी दल अपनी निम्नलिखित विशेषताओं के लिए लोकप्रिय है

1 एकदलीय व्यवस्था (One party Rule)—सोवियत रूस में केवल एक ही राजनैतिक दल को मान्यता दी गई है। अन्य राजनैतिक दलों को पनपने का कोई अवसर नहीं दिया गया है। रूस में एकदलीय व्यवस्था राजनैतिक दलों के विषय में सोवियत दृष्टिकोण के बहुत कुछ अनुकूल है। साम्यवादी राजनैतिक दलों का सम्बन्ध आर्थिक व्यवस्था से मानते हैं। इनमें से अधिकांश राजनैतिक वर्ग व्यवस्था के प्रतीक हैं। समाज में जितने अधिक आर्थिक हित होंगे उसी अनुपात में राजनैतिक दल भी होंगे। रूस में वर्गविहीन समाज है, अतएव वहाँ एक से अधिक राजनैतिक दलों की आवश्यकता ही नहीं है। इसीलिए वहाँ एकदलीय शासन व्यवस्था है।

2 दलीय सर्वोच्चता (Supremacy of Party)—साम्यवादी दल ही वास्तविक शासक है। सोवियत समाज की अन्य समस्त संस्थाएं साम्यवादी दल के संरक्षण में संगठित हो सकती हैं और उसी से प्रेरणा लेती हैं तथा पथ प्रदर्शन प्राप्त करती हैं। समस्त प्रशासकीय व्यवस्था पर साम्यवादियों का नियन्त्रण है। दल ही अन्तिम निर्णय करता है। सर्वोच्च सोवियत तथा मन्त्रिपरिषद साम्यवादी दल के निर्णयों को केवल क्रियान्वित करने के साधन मात्र हैं।

3 एकात्मक स्वरूप (Monolithism)—मोनोलिथ का शाब्दिक अर्थ है एक ठोस पत्थर का बना हुआ खम्भा। इसका अर्थ है साम्यवादी दल की अखण्डता। साम्यवादी दल में अनुशासन इतना कठोर है कि वह अस्वस्थ फिरका-परस्ती तथा गुटबन्दी के लिए कोई स्थान शेष नहीं छोड़ता। स्टालिन की मृत्यु पर दल के प्रति अपने उद्गार व्यक्त करते हुए मोलोटोव ने कहा था कि 'दल की एकता हमारी आँखों का तारा है। मोनोलिथ दलीय संगठन की दृढ़ता तथा उसकी एकता का प्रतीक है। दल में अन्दर पारस्परिक संघर्ष एवं अनुचित प्रतियोगिता के लिए कोई स्थान नहीं है। स्टालिन ने स्वयं कहा था कि 'दल की इच्छा का अर्थ है इच्छा की एकता। *मोनोलिथ शब्द का आशय यह भी है कि महत्वपूर्ण निर्णयों का अधिकार दल के स्थायी समुदाय (प्रेसीडियम) को ही होना चाहिए जिसमें सदस्यों की संख्या बहुत*

कम होती है। लेनिन तो यह मानता था कि दल की व्यापक नीतियों की आलोचना करने का अधिकार सदस्यों को ही होना चाहिए परन्तु स्टालिन के समय मे यह दृष्टिकोण परिवर्तित कर दिया गया और उसके स्थान पर यह सिद्धान्त निश्चित किया गया कि नेता कभी कोई त्रुटि नहीं करता वह अमोघ है। स्टालिन की मृत्यु के पश्चात् ख्रुश्चेव तथा मैलनकोव के समय में एक नूतन दृष्टिकोण उदित हुआ तथा दल के समस्त सदस्यों को नीतियो के विषय मे प्रत्यालोचन का अधिकार दिया गया परन्तु साम्यवादी दल के मोनोलिथ स्वरूप म कोई परिवर्तन नही हुआ क्योंकि शीर्ष स्तरीय निर्णय का अधिकार चोटी के नेताओ के हाथों मे ही केन्द्रित रहा।

4 सदस्यता (Membership)—साम्यवादी दल की सदस्यता प्राप्त करना कठिन काय है। उसके लिए संयम, कर्तव्यपरायणता, अनुशासन तथा त्याग का परिचय देना पड़ता है। तीन सदस्यो की सिफारिश तथा दल की प्रारम्भिक इकाई के कहने पर अस्थायी सदस्यता प्रदान की जाती है तत्पश्चात पूर्ण परीक्षण तथा साम्यवादी सिद्धान्तो की तपोभूमि पर कायरत रहने के पश्चात् दल की स्थायी सदस्यता प्रदान की जाती है। दल से पृथक होना आसान है किन्तु उसमे प्रवेश पाना कठिन है। दल के सदस्यों को दल के अन्दर ही आलोचना, मतदान, दोषारोपण के समय व्यक्तिगत सफाई तथा सूचना प्राप्त करने का अधिकार है परन्तु उच्च श्रेणी के नेताओं की आलोचना करने का अधिकार नही है। सदस्यो के कर्तव्यो पर अधिक बल दिया जाता है। साम्यवादी दल की सदस्यता मे वृद्धि करने के लिए लोकतन्त्रीय देशों की भाँति चवन्नी छाप सदस्यों की भर्ती द्वारा दल की काल्पनिक शक्ति प्रदर्शन मे विश्वास नहीं करते।

5 जनतान्त्रिक केन्द्रवाद (Democratic Centralism)—साम्यवादी दल जनतान्त्रिक केन्द्रवाद के सिद्धान्त पर अवलम्बित है। इसका अर्थ यह है कि दल के प्रत्येक उच्चतर सगठन का निर्वाचन निम्न स्तर के निकायो द्वारा होना चाहिए। दल का प्रत्येक निकाय अपने से उच्चतर निकाय के प्रति पूर्णरूप से उत्तरदायी है। उसी के आदेशो का वह पालन करता है। उच्चतर निकाय की आलोचना करने का अधिकार निम्नतर निकाय को नही है। उत्तरदायित्व का सूत्र ऊपर को तथा आज्ञा का सूत्र नीचे की ओर चलता है। दलीय उपकरण अपने कार्यों का ब्योरा समय समय पर समर्पित करते हैं। जनतान्त्रिक केन्द्रवाद मे अल्पमत की इच्छा के समक्ष बहुमत की इच्छा का समर्पण है। इस व्यवस्था मे आवश्यक रूप से अनुशासन की सीमाओं मे ही रहना पड़ता है।

6 उद्देश्य (Objectives)—साम्यवादी दल का लक्ष्य मार्क्सवादी एव लेनिनवादी विचारधारा को क्रियात्मक रूप प्रदान करना है। इसके अन्य लक्ष्य हैं—समाजवादी जनतन्त्र का विकास, सामाजिक तथा सांस्कृतिक स्तर को उठाना, अन्तर्राष्ट्रवादी विचारधारा एव दृष्टिकोण का विकास, साम्यवाद का प्रसार आदि।

इस प्रकार सोवियत प्रशासन की तानाशाही का आधार साम्यवादी दल की तानाशाही है। सोवियत रूस मे एक ही दल की तानाशाही है। दल ही सरकार है। प्रत्येक सरकारी संस्था मे साम्यवादी दल की समानान्तर शाखा है। हार्पर (
ने ठीक ही कहा है कि "दल तथा सरकार मे घनिष्ठ सम्बन्ध है। साम्यवादी

मे इन दोनों को पृथक नही किया जा सकता।" जॉन हेयड ने लिखा है कि "सोवियत राज्य की दलीय नीति का रबर स्टाम्प है।"

साम्यवादी दल का सगठन
(Organization of Communist Party)

साम्यवादी दल के सगठन का स्वरूप एक पिरामिड के समान है। इसका आधार व्यापक एव विस्तृत होता है जो कि शीष की ओर सकुचित होता जाता है। साम्यवादी दल के सगठन का आधार जनत त्रीय केन्द्रवाद है जिसमे उत्तरदायित्व की शृ खला नीचे से ऊपर की ओर और आज्ञा का सूत्र ऊपर से नीचे की ओर चलता है। ऑग तथा जिक ने कहा है "कि इस दल का सगठन इस समय ससार के किसी भी राजनैतिक दल की अपेक्षा अधिक विस्तृत है।"[1] साम्यवादी दल के सगठन मे सोवियत पद्धति का ही अनुकरण किया गया है। टाउस्टर के अनुसार दल का सगठन क्षेत्रीय उत्पादन के आधार पर खड़े किए गये पिरामिड के समान है। साम्यवादी दल का सगठन समष्टि एव सामूहिक भावना का प्रतीक है। दलीय सगठन की इकाइयाँ इस प्रकार हैं—

(1) **प्रारम्भिक इकाइयाँ** (Primary Units)—साम्यवादी दल के सगठन की इन प्रारम्भिक इकाइयो की सख्या बहुत अधिक है और इन्हे कोशिकाऐँ (Cells) कहा जाता है। ये सगठन की आधारभूत इकाइयाँ हैं। ये प्रत्येक कारखाने, दुकान, फक्ट्री, आफिस, कृषि फाम, स्कूल तथा सैनिक टुकडियों मे पाई जाती हैं। इनके आकार मे अन्तर होता है। किन्तु प्रत्येक इकाई मे कम से कम 3 सदस्यो का होना आवश्यक है। प्रत्येक कोशिका की एक कायकारिणी तथा सचिव होता है। सचिव के ही हाथो मे वास्तविक शक्ति होती है और वह ही इस सगठन का अध्यक्ष होता है। इस समय इस प्रकार की इकाइयो की सख्या लगभग 25000 है। दल की इन प्रारम्भिक इकाइयों के काय इस प्रकार हैं—

1 दलीय निणयो को लागू करना एव मजदूरो को सगठित करके आन्दोलन का सचालन करना।

2 *नवीन सदस्यो की भर्ती तथा उनके प्रशिक्षण की व्यवस्था करना।*

3 उत्पादन योजना तथा समाजवादी प्रतियोगिता के लक्ष्य की पूर्ति करना।

4 फैक्ट्रियों तथा उद्योग धन्धो के ऊपर नियत्रण स्थापित करके उनमे कायकुशलता का विकास करना।

5 सदस्यो मे आलोचना तथा प्रत्यालोचना की भावना भरना।

यदि प्राइमरी यूनिट की सदस्य सख्या 150 से अधिक है तो उसके लिये सचिव का पद वतनिक भी हो सकता है। इन इकाइयो का प्रमुख काय सोवियत रूस के राजनैतिक जीवन मे सक्रिय भाग लेना है।

(2) **उच्चतर इकाइयाँ** (Higher Units) प्रारम्भिक इकाइयो के ऊपर नगर तथा जिलो के दल के सम्मेलन होते हैं। ये नगरो तथा जिलों मे पृथक पृथक काय करते हैं। इनके सदस्यो का निर्वाचन प्रारम्भिक इकाइयों द्वारा होता है। नगर तथा जिला

---

1 The organization of the communist party is probably more eleborate than that of any political group in the world at the present time —Ogg & Zinc

सम्मेलनों का अधिवेशन वर्ष में कम से कम एक बार अवश्य होता है। प्रत्येक सम्मेलन के पास एक 'ब्यूरो' तथा तीन-तीन सचिव होते हैं। इन सम्मेलनों के सचिव प्रारम्भिक इकाइयों के साथ बराबर सम्पर्क बनाये रहते हैं। ब्यूरो सम्मेलन की कार्यकारी परिषद होती है। इनके प्रमुख कार्य इस प्रकार हैं— यह प्रारम्भिक इकाइयों को निर्देश देती है, स्थानीय समाचार पत्रों के सम्पादकों की नियुक्ति करती है, ट्रेड यूनियन तथा कोऑपरेटिव युवक संगठन आदि दलीय संगठनों के कार्यों का निरीक्षण करती है।

(3) क्षेत्रों, प्रदेशों तथा संघीय गणराज्यों के स्तर के संगठन (Organization for Areas, Regions and Union Republics)—नगरों तथा जिलों के ऊपर क्षेत्रों, प्रदेशों तथा संघीय गणराज्यों के स्तर के साम्यवादी दलों का संगठन आता है। इनके सदस्य जिला तथा नगरों के सम्मेलनों के द्वारा निर्वाचित होते हैं। इन सभी संगठनों में एक संस्था सामान्य रूप से होती है जिसे कॉन्फ्रेंस (Conference) कहा जाता है। संघीय गणराज्यों में इसे कांग्रेस कहा जाता है। प्रत्येक कॉन्फ्रेंस के द्वारा एक कार्यकारिणी का निर्वाचन होता है जिसे 'ब्यूरो' कहा जाता है। यह पूरे वर्ष कार्यरत रहती है। वास्तविक कार्य 4 या 5 मन्त्रियों द्वारा सम्पादित होता है जिसके सदस्यों का निर्वाचन कॉन्फ्रेंस के द्वारा ही होता है। यह समाचार पत्र, ट्रेडयूनियनों, तरुण साम्यवादी लीग, रेडियो प्रसारण, शिक्षा संस्कृति तथा क्षेत्रीय एवं गणराज्यीय स्तर की सहकारी समितियों पर नियन्त्रण स्थापित करती है। जीवन स्तर में वृद्धि करना, औद्योगिक एवं कृषि उत्पादन में वृद्धि करना आदि इसके लक्ष्य हैं। ये समितियाँ साम्यवादी व्यवस्था में लोगों का विश्वास बनाये रखती हैं।

(4) अखिल संघीय कांग्रेस (All Union Congress)—इन क्षेत्रीय समितियों के ऊपर अखिल यूनियन कांग्रेस का संगठन (All Union Congress) है जिसके सदस्यों का निर्वाचन क्षेत्रीय स्तर के सम्मेलनों तथा संघीय गणराज्यीय स्तर की कांग्रेसों द्वारा होता है। सिद्धान्ततः दल की सर्वोच्च सत्ता इसमें निहित है। प्रत्येक 1000 सदस्यों पर इसके लिए एक प्रतिनिधि का निर्वाचन होता है। अखिल यूनियन कांग्रेस के कार्य इस प्रकार हैं—1 केन्द्रीय समिति के सदस्यों का निर्वाचन, 2 साम्यवादी दल की सामान्य नीतियों का निर्धारण, 3 पुरानी नीतियों में परिवर्तन, 4 गृह तथा वैदेशिक नीति पर विचार। अखिल संघीय कांग्रेस का अधिवेशन चार वर्ष में एक बार होना आवश्यक है। गणपूर्ति के लिए कुल सदस्यों की संख्या का 1/2 भाग ही उपस्थित होना आवश्यक है। इसके अधिवेशन केन्द्रीय समिति द्वारा अथवा अपने सदस्यों के 1/3 बहुमत द्वारा आमन्त्रित किये जा सकते हैं।

(5) साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति (Central Committee of the Communist Party)—केन्द्रीय समिति के सदस्यों का निर्वाचन अखिल संघीय कांग्रेस के द्वारा सम्पन्न होता है। यह अखिल संघीय कांग्रेस के अधिवेशनों के अन्तरकाल में उसके कार्यों का सम्पादन करती है। सन् 1966 में इसमें 133 पूर्ण सदस्य तथा 122 वैकल्पिक सदस्य थे। छह मास में इसकी एक बैठक अवश्य होती है। यह साम्यवादी दल के समस्त कार्यों का सम्पादन करती है। दल के अनेक संगठन स्थापित करती है। बड़ी संस्थाओं के दलीय अखबारों का सम्पादन करती है। दल की शक्तियों एवं

साधनो का विभाजन करती है। यह केन्द्रीय कोष की भी व्यवस्था करती है। यह सोवियत सघ की अन्य दलीय इकाइयो को निर्देश देती है तथा उनके कार्यों का ब्यौरा लेती है। यह दल तथा सरकार के मध्य एक महत्वपूर्ण कडी के रूप मे काय करती है। यह केन्द्रीय समिति के द्वारा साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति के प्रेसीडियम का निर्वाचन भी करती है। *Presidium of the Central Committee of the Communist party* मे पोलिट ब्यूरो तथा ओरिग ब्यूरो दोनो को मिला दिया गया है।

(6) पोलिट ब्यूरो (Polit Bureau)—इसे साम्यवादी दल का सबसे अधिक महत्वपूर्ण अग कहा जाता है। स्टालिन ने पोलिट ब्यूरो तथा ओरिग ब्यूरो दोनों को मिलाकर साम्यवादी दल के प्रेसीडियम की रचना की थी जिसमे 25 सदस्य थे। किन्तु 1966 मे साम्यवादी दल की तेइसवीं कांग्रेस ने प्रेसीडियम को समाप्त करके उसके स्थान पर पोलिट ब्यूरो की स्थापना की। इसके सदस्यो की सख्या 11 निश्चित की गई। ओरिग ब्यूरो को पुन स्थापित नही किया गया। पोलिट ब्यूरो मे साम्यवादी दल के चोटी के नेता होने हैं। सरकारी प्रेसीडियम, मन्त्रिपरिषद, तथा उच्चतम न्यायालय मे किन किन व्यक्तियो को रखा जाय इसका निश्चय पोलिट ब्यूरो करती है और सर्वोच्च सोवियत उस पर अपनी स्वीकृति की मोहर लगा देती है। पोलिट ब्यूरो ही दलीय नीति का सर्वेक्षण एव निश्चय करती है। सघ का प्रोक्यूरेटर जनरल कौन व्यक्ति हो इसका निणय भी इसी के द्वारा होता है। मार्शल स्टालिन ने इसे सत्ता सम्पन्न सस्था कहा है। उन्ही के शब्दो मे 'यह राज्य का ही सर्वोच्च अग नही अपितु दल का भी सर्वोच्च अग है। यह राज्य की सबसे बडी मार्गदशक सत्ता है।'[1] दल की वास्तविक सत्ता इसी के हाथ मे है। सरकार इसके द्वारा निर्धारित नीतिया का अनुकरण करती है।

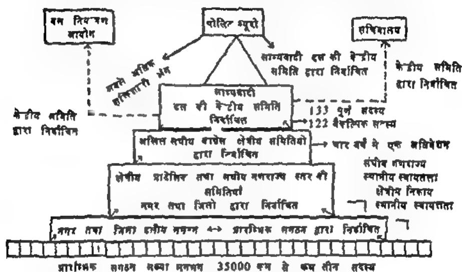
(7) सचिवालय (Secretariat)—इसमे एक महासचिव तथा अन्य चार सचिव होत हैं। यह दल का सबसे अधिक शक्तिशाली व्यक्ति होता है। इसका प्रेसीडियम मन्त्रिपरिषद तथा दल की पोलिट ब्यूरो पर विशेष प्रभाव होता है। इस समय ब्रझनेव साम्यवादी दल के महासचिव हैं। सचिवालय के सदस्यों की सख्या 11 है। सख्या मे कमी तथा अधिकता भी हो सकती है। सचिवालय साम्यवादी दल का एक महत्वपूर्ण उपकरण बन गया है। महासचिव उन सदस्यो के विरुद्ध अनुशासनात्मक कार्यवाही करता है जो दलीय अनुशासन को भग करते हैं। स्टालिन प्रधानमन्त्री तथा महासचिव दोनों पदो पर आसीन थे इसीलिए जीवनपय त रूसी राजनीति पर अपना प्रभुत्व बनाए रखने मे सफल हुए थे। साम्यवादी दल म प्रधानमन्त्री के पद की व्यवस्था नहीं है।

(8) दल नियन्त्रण आयोग (Party Control Commission)—केन्द्रीय समिति द्वारा निर्वाचित एक और भी निकाय दल नियन्त्रण आयोग है। यह भी दल का एक महत्वपूर्ण अग है। इसका प्रमुख काय यह देखना है कि दल के सदस्य अनुशासन मे रह कर उसकी नीतियों का गम्भीरतापूर्वक पालन करते हैं अथवा नही। दलीय

1 The Polit Bureau is the biggest organ not only of the state but of the party and party is the biggest directing force of the state

अनुशासन भग करने वाले व्यक्तियों के विरुद्ध यह कठोर कार्यवाही करता है तथा उन्हें दण्ड देता है। यह दल के निम्न सगठनों द्वारा किए गये निर्णयों के विरुद्ध अपील भी सुनता है। पहले इसका निर्वाचन अखिल सघीय काग्रेस करती थी परन्तु अब इसका निर्वाचन साम्यवादी दल की केन्द्रीय समिति के द्वारा किया जाता है। साम्यवादी दल के सगठन को निम्नांकित रेखाचित्र से सरलतापूर्वक समझा जा सकता है—

साम्यवादी दल के सगठन का रेखाचित्र



साम्यवादी दल का स्थान (*Position of the Communist Party*)

साम्यवादी दल की प्रमुख विशेषताओ मे से एक विशेषता उसका मोनोलिथिक अथवा एकात्मिक स्वरूप है किन्तु यह सिद्धान्त मे ही सही है। यद्यपि स्टालिन ने एक बार कहा था कि "हमें यह कभी नहीं भूलना चाहिए कि हमारा दल सत्ताधारी है। हमें यह भी नही भूलना चाहिए कि हमारे पारस्परिक मनमुटाव देश मे हमारे प्रभाव को कम कर सकते हैं और विदेशों में इसका क्या प्रभाव होगा उसके विषय मे तो जो भी कहा जाय वह थोडा ही है।" परन्तु साम्यवादी दल की यह स्थिति उस समय तक ही रही जब तक कि स्टालिन जीवित रहा एव वह प्रधानमन्त्री तथा साम्यवादी दल के महासचिव पद पर बना रहा। उसकी मृत्यु के उपरान्त साम्यवादी दल मे शक्ति के लिए ख्रुश्चेव, बुलगानिन, मैलनकोव तथा बेरिया आदि मे सघर्ष हुआ। बेरिया के प्रभाव को उखाड फेका गया और उसे गोली मार दी गई। इसके पश्चात ख्रुश्चेव शक्ति मे आया और उसने सामूहिक नेतृत्व का सिद्धान्त प्रस्तुत किया। इसलिए यह मानना असत्य ही है कि साम्यवादी दल मे परस्पर विरोध एव द्वेष के लिए स्थान नही है। सन् 1929 के पश्चात स्टालिन ने केवल ट्राटस्की की शक्ति का ही मूलोच्छेदन नहीं किया अपितु उन समस्त बडे नेताओं को समाप्त कर दिया जो उसके विरोधी हो सकते थे। परन्तु सोवियत रूस मे केवल साम्यवादी दल को ही मान्यता दी गई है और विरोधी दलों के पनपने की कोई सभावना नही है क्योंकि साम्यवादी दर्शन में अधिक राजनतिक दलो को वर्ग व्यवस्था का सूचक कहा गया है।

परन्तु फिर भी साम्यवादी दल का मूल्यांकन हम निम्नलिखित परिवेयो में कर सकते हैं।

साम्यवादी दल रक्षक तथा सृजक के रूप में (As an Architect and Defender of Revolution)—साम्यवाद की प्रथम बार स्थापना सोवियत रूस में हुई। रूसी राज्यक्रान्ति (1917) का निर्माता लेनिन था जिसने दो मोर्चों पर आर शासक तथा विदेशी पूजीवादी शक्तियों से—एक साथ लडकर विजय प्राप्त की। बडी कठिनाइयों का सामना करके रूसी लाल सेना ने विदेशी सेनाओ को परास्त करके क्रान्ति विरोधी तत्वो को नष्ट किया। समय समय पर दल में जो अन्तर्विरोध उत्पन्न होते रहे उनका भी डटकर मुकाबिला किया गया। ट्राटस्की को स्टालिन ने पहले तो देश से बाहर निकाल दिया और बाद म उसकी हत्या ही करवा दी। द्वितीय विश्व युद्ध तथा उसके बाद की परिस्थितियो का साम्यवादी दल ने डटकर मुकाबिला किया। आज सोवियत रूस विश्व की एक महान ताकत है। रूस ने विज्ञान तथा तकनीकी के क्षेत्र मे जो अभूतपूर्व उन्नति की है उसका *एकमात्र श्रेय साम्यवादी दल को है।* इतने कम समय मे विश्व की महान शक्ति का स्तर प्राप्त करना कोई कम उपलब्धि नही है। साम्यवाद सोवियत रूस का राजनैतिक धम है, जिसकी उपेक्षा साम्यवादी दल बर्दाश्त नही कर सकता। साम्यवादी दल क्रांति का रक्षक तथा मार्क्सवादी विचारधारा का परम शिक्षक है।

दल एक शिक्षक तथा प्ररणा स्रोत के रूप मे (Party as an Educator and Source of Inspiration)—साम्यवादी दल ने जनता मे त्याग तथा श्रम की भावना कूट कूट कर भरी। सोवियत साम्यवादी दल ने उत्तरदायित्व की भावना का एक महान परिचय भी दिया। सोवियत जनता को मार्क्सवादी लेनिनवादी विचारधार मे प्रवीण किया। अपने आदश आचरण से जन समुदायो को प्रभावित किया। रचनात्मक काय को अपना उद्देश्य बनाया। कई युवक समूहों द्वारा साम्यवाद की शिक्षा दी गई। वैब दम्पत्ति ने कहा है कि विभिन्न समुदायो के माध्यम से साम्यवादी दल ने जन मानस पर अच्छा प्रभाव डाला है। सविधान के अनुच्छेद 126 के अन्तगत साम्यवादी दल को श्रमिको का अग्रदूत कहा गया है। देश मे *वर्गविहीन समाज* की स्थापना से जनता मे धार्मिक एव सामाजिक शोषण करना बन्द किया गया। रूस में जो प्रथम विश्व युद्ध के समय भुखमरी फली हुई थी उसे एक सगठित अथव्यवस्था से दूर किया गया तथा एक नवजीवन की सृष्टि की गई। विश्व के श्रमिको के लिये एक अलौकिक एकता का आदश प्रस्तुत किया गया।

साम्यवादी दल तथा सरकार (Communist Party & the Government)—साम्यवादी दल तथा सरकार के मध्य इतनी घनिष्ठता है कि हम दोनों को पृथक नहीं कर सकते। दल सरकार है और सरकार ही दल है जिस प्रकार हम व्यावहारिक जीवन मे राज्य तथा समाज के अन्तर की उपेक्षा कर देते हैं। ठीक उसी प्रकार हम राज्य तथा सरकार के अन्तर की चिन्ता नही करते। इसी घनिष्ठता पर दृष्टिपात करते हुए ऑग तथा जिंक ने कहा है कि "सोवियत रूस में दल तथा सरकार मे इतना अटूट सम्बन्ध है कि यह कहना असम्भव ही है कि दल का काय कहाँ से आरम्भ होता है। प्राय एक व्यक्ति दल और सरकार के उच्च पदो पर आसीन

रहता है। अतएव यह ज्ञात करना ही असम्भव हो जाता है कि वे कब तो दल के नेता के रूप मे काय करते हैं और कब दल के सरकारी अधिकारी के रूप मे।

वैधानिक रूप से तो सोवियत रूस मे ससदीय प्रणाली अपनाई गई है परन्तु विरोधी दल की अनुपस्थिति म वह हास्यास्पद ही लगती है। सोवियत रूस मे निर्वाचनो की व्यवस्था लोकतन्त्र के मुख पर एक तमाचा है क्योकि जनता को एक ही प्रत्याशी के पक्ष में हाँ या ना का निणय करना होता है। निर्वाचनो पर साम्यवादी दल का पूण नियन्त्रण रहता है। सरकार के ही समानान्तर साम्यवादी दल के सगठनों का काय एव उनका स्वरूप रखा गया है। सरकारी निकायों मे उनका निरन्तर हस्तक्षेप बना रहता है। साम्यवादी दल इस प्रकार से सरकार पर आच्छादित है कि हम दोनो की पहचान नहीं कर पाते। सरकार के समस्त निणय साम्यवादी दल की पोलिट ब्यूरो के द्वारा ही किये जाते हैं और सर्वोच्च सोवियत उस पर केवल अपनी रबर की मोहर मात्र लगाती है। साम्यवादो दल के प्रमुख सरकार का भी नेतृत्व करते हैं। हम इस बात से लोकतन्त्र की मात्रा की कल्पना कर सकते हैं कि सवा घटे की अवधि म लगभग 180 पदाधिकारियों का निर्वाचन सम्पन्न हो गया। सर्वोच्च सोवियत के सदस्य विधायक कम तथा साम्यवादी विचारधारा के प्रचार अधिकारी एव एजेन्ट अधिक होत हैं। प्रेसीडियम तथा मन्त्रिपरिषद के सदस्यों के सम्बन्ध मे निणय साम्यवादी दल की पोलिट ब्यूरा के द्वारा किया जाता है। सरकार तो साम्यवादी दल की शिष्यामात्र है, उसकी सेविका है अथवा उसका यन्त्र मात्र है। सर्वोच्च सोवियत की चाहर दीवारी में विरोध जैसी कोई बात नही है। मन्त्रियो की नियुक्त हो या निष्कासन सभी का निणय साम्यवादी दल के द्वारा ही होता है। प्रोक्यूरेटर जनरल की नियुक्त सर्वोच्च सोवियत द्वारा केवल एक औपचारिकता है। यह साम्यवादी दल का भी महत्वपूण व्यक्ति होता है। सुप्रीम कोट के न्यायाधीशो के नामो का निणय भी साम्यवादी दल के द्वारा ही होता है। वहाँ न्यायपालिका को साम्यवाद विरोधी तत्वो को उखाड फेंकने का एक साधन मात्र ही माना गया है। अतएव सरकार साम्यवादी दल अथवा सवहारा वग की तानाशाही स्थापित करने का एक साधन मात्र ही है। उसका अपना कोई स्वतन्त्र अस्तित्व नहीं है। न्यायपालिका को सरकार के एक अग के रूप मे रखा गया है। स्टालिन ने नवीन सविधान की आलोचना करने वालो को मुँहतोड उत्तर देते हुए कहा था कि 'मुझे यह स्वीकार करना चाहिए कि नया सविधान सोवियत रूस के साम्यवादी दल की प्रभुता को ज्यो का त्यों बना रहने देता है। यदि हमारे आलोचक इसे सविधान की एक कमी मानते हैं तो केवल यह खेदजनक है। इसीलिये फाइनर का यह कथन सही है कि "साम्यवादी दल सोवियत यूनियन का सावभौमिक शासक है।'[1] सोवियत रूस मे साम्यवादी दल की तानाशाही है। फाइनर के शब्दो मे 'सोवियत यूनियन अब भी एक तानाशाही है परन्तु वह थोडी सी विशेषिक अधिनायकतन्त्र है।[2]

---

1 Communist party is sovereign ruler of the Soviet union —Finer

2 The Soviet union is still a tyranny but a slightly qualified dictatorship *Major Government* p 690 —Finer

क्या सोवियत संविधान जनतन्त्रात्मक है ?
(Is Soviet Constitution Democratic)

किसी भी देश के संविधान की वास्तविकता को केवल उसके लिखित रूप मात्र से ही नही जाना जा सकता। संविधान की वास्तविकता उसका व्यावहारिक स्वरूप एव नीतियो का निष्पादन है। वस्तुत सोवियत संविधान जनतांत्रिक है अथवा नही, इसका निश्चय करना कठिन काय ही है। यह कठिन इसलिए है क्योकि लोकतन्त्र का कोई निश्चित मापदण्ड नही है। लोकतन्त्र स्वय के विषय मे पश्चिमी दृष्टिकोण मार्क्सवादी दष्टिकोण से भिन्न है। किन्तु यह एक विवादास्पद प्रश्न ही है कि सोवियत रूस मे जनतन्त्र है अथवा नही। सन् 1936 के सोवियत संविधान के प्रमुख निर्माता जोसफ स्टालिन ने हावर्ड से कहा था कि 'मेरे विचार से हमारा नवीन संविधान विश्व मे सबसे अधिक जनतन्त्रीय संविधान होगा।'[1] इसके विपरीत आग तथा जिंक ने कहा है कि "यदि सोवियत सघ मे प्रजातन्त्र है तो केवल साम्यवादी दल के सब शक्तिशाली होने म ही है।"[2] एक लेखक के अनुसार "यदि रूसी प्रजातन्त्र को लोकतन्त्र कहा जा सकता है तो बर्क के इस कथन मे किसी को सन्देह नही होना चाहिए कि पूण प्रजातन्त्र ससार मे सर्वाधिक लज्जाहीन वस्तु है।'[3] बब दम्पत्ति (Sydeny Webb and Betric Webb) ने रूस को सर्वाधिक समाविष्ट तथा समानतापूण प्रजातन्त्र (The most inclusive and equalised democracy) कहा है। बहुत से रूसी विचारकों का निश्चित कथन है कि उनका प्रजातन्त्र पूजीवादी प्रजातन्त्र से हजारो गुना उत्तम है। इसका मूल कारण यह है कि साम्यवादी आर्थिक लोकतन्त्र को राजनैतिक लोकतन्त्र की अपेक्षा अधिक महत्त्वपूण एव आवश्यक मानते हैं। कुछ राजनैतिक लोकतन्त्र को प्राथमिकता देते हैं। रूसी जनक्रान्ति पर टिप्पणी प्रस्तुत करते हुए अनातोले फ्रास ने कहा था कि "न्यायप्रिय लोगो को उस क्रान्ति के सामने सिर झुकाना चाहिए जिसने पहली बार जनता द्वारा और जनता के लिए शासन की स्थापना की है।" मुनरो (Munro) ने दूसरी ओर कहा है कि "स्टालिन संविधान ने बाह्य रूप से जनतन्त्र का निर्माण किया है परन्तु वास्तव मे वहाँ जनतन्त्र नहीं है।' इसलिए यह प्रश्न बडा ही विवादास्पद है कि रूस मे जनतन्त्र है अथवा नही।

इस विवाद का केवल एक ही हल है कि हम पहले लोकतन्त्र की कसौटी निश्चित करें, तत्पश्चात हम उस कसौटी पर सोवियत रूस की साम्यवादी व्यवस्था को कस कर देखें कि वह किस सीमा तक जनतान्त्रिक है। लोकतन्त्र के आधारभूत सिद्धान्त निम्नांकित हैं—

(i) राजनीतिक समानता।

(ii) स्वतन्त्रता।

(iii) नीति निर्धारण करने वाली नीतियो पर जनता का नियन्त्रण।

(iv) बहुमत का निणय।

---

1 In my opinion our new constitution will be the most democratic constitution in the world —Joseph Stalin

2 If this be democracy it is strictly within the iron framework of the communist monopoly of power —Ogg & Zink

3 A perfect democracy is the most shameless thing on the earth —Burke

अतएव, राजनैतिक सामाजिक तथा आर्थिक क्षेत्र मे शासकीय सगठन लोकतन्त्रात्मक होना चाहिए। यद्यपि इन आधारो को भी अन्तिम रूप से लोकतन्त्र के आधारभूत तत्व नही कह सकते परन्तु फिर भी हम इन्हे सोवियत सविधान की लोकतन्त्रात्मकता निश्चित करने के लिए पथ प्रदर्शक के रूप मे स्वीकार कर सकते हैं। विशिस्की ने सोवियत लोकतन्त्र के विषय मे कहा है, "रूस मे उच्च प्रकार का लोकतन्त्र है।" रूस के लोकतन्त्र के पक्ष मे निम्नलिखित तर्क दिये जाते हैं—

लोकतन्त्र के पक्ष मे तर्क (Arguments in Favour of Democracy)

(i) ससदीय प्रणाली (Parliamentary Government)—सोवियत सविधान मे ससदीय प्रणाली को अपनाया गया है। केवल केन्द्र मे ही नही अपितु सघीय गणराज्यो तथा स्वायत्त गणराज्यो आदि मे भी ससदीय प्रणाली को अपनाया गया है। मन्त्रिपरिषद के सदस्य सर्वोच्च सोवियत के द्वारा ही निर्वाचित किये जाते हैं और उसी के प्रति उत्तरदायी भी होते हैं। कार्यपालिका का सिद्धान्त रूप से विधान मण्डल के प्रति उत्तरदायी होना भी ससदीय लोकतन्त्र का लक्षण है। यह जनतन्त्रीय तत्व है।

(ii) वयस्क मताधिकार (Adult Franchise)—सोवियत रूस मे एक बहुत बडी लोकतन्त्रीय पद्धति का अनुकरण किया गया है और वह है वयस्क मताधिकार की व्यवस्था। सोवियत रूस मे प्रत्येक उस व्यक्ति को मताधिकार प्रदान किया गया है जिसने 18 वर्ष की अवस्था प्राप्त करली है तथा 23 वर्ष का कोई भी व्यक्ति सर्वोच्च सोवियत के लिए निर्वाचन मे खडा हो सकता है। सघीय गणराज्यों मे आयु की यह सीमा केवल 21 वर्ष रखी गई है। वयस्क मताधिकार लोकतन्त्र की बहुत बडी कसौटी है।

(iii) प्रत्यक्ष निर्वाचन तथा गुप्त मतदान प्रणाली (Direct Election and Secret Ballot)—सोवियत रूस मे प्रत्यक्ष निर्वाचन एव गुप्त मतदान प्रणाली की व्यवस्था की गई है। यह जनतन्त्र के लिए आवश्यक है। मतदाता निर्वाचनों में विशेष रुचि लेते हैं। सामान्यत वहा 90% मतदाता अपने मत का प्रयोग करते हैं। कभी कभी तो यह सख्या 97% तक पहुँच जाती है। पश्चिमी लोकतन्त्रीय देशो के निर्वाचनों मे 50% से लेकर 80% तक मतदान होता है। इतना विशाल मतदान मतदाताओं की निर्वाचन मे अभिरुचि का सूचक है। सोवियत रूस में तो न्यायाधीशों तक का निर्वाचन होता है।

(iv) द्वितीय सदन (Second Chamber)—बहुधा द्वितीय सदन का प्रयोग लोकतन्त्र मे विशिष्ट हितो का प्रतिनिधित्व देने के लिए किया जाता है। इगलैंड, अमेरिका तथा भारत आदि देशो मे द्वितीय सदन की व्यवस्था है। परन्तु सोवियत रूस मे इसका प्रयोग किसी वर्ग विशेष को प्रतिनिधित्व प्रदान करने की दृष्टि से नहीं किया गया है अपितु उसमे राष्ट्रीयताओ को प्रतिनिधित्व देने की दृष्टि से ही ऐसा किया गया है। वैसे मेरी दृष्टि से वर्गविहीन समाज मे द्वितीय सदन का कोई शक्तिशाली औचित्य नही है।

(v) मौलिक अधिकार तथा आर्थिक सुरक्षा (Fundamental Rights and Economic Security)—मौलिक अधिकारो का जितना व्यापक विवेचन सोवियत सविधान में किया गया है वह अन्यत्र देखने को नही मिलता। इसमे मौलिक अधिकारों

की लम्बी सूची दी गई है। मौलिक अधिकारो के साथ-साथ मौलिक कर्तव्यों का भी उल्लेख किया गया है। यदि अधिकारो के द्वारा नागरिको मे चेतना की उत्पत्ति हो सके, उन्हे व्यक्तित्व विकास की विविध सुविधाएँ भी मिल सकें तो यह लोकतन्त्र की सफलता का सबसे बडा प्रतीक है। नागरिको को धार्मिक विश्वास की स्वतन्त्रता दी गई है किन्तु उन्हें प्रचार करने का अधिकार नही दिया गया है। नागरिकों को भेदभाव के बिना सम्पत्ति आदि का अधिकार भी दिया गया है। 18 वर्ष की आयु प्राप्त करने वाले प्रत्येक व्यक्ति को मत देने का अधिकार भी दिया गया है। सविधान अनुच्छेद 125 मे नागरिको को भाषण, प्रेस सगठित होने तथा जुलूस निकालने की भी स्वतन्त्रता तथा समानता का अधिकार दिया गया है। सविधान के अनुच्छेद 128 मे व्यक्तिगत स्वतन्त्रता भी दी गई है। इसमे सबसे अधिक महत्वपूर्ण अधिकार, काम प्राप्त करने का अधिकार (Right to Work) है जो हमे पूजीवादी देशो मे सुनने तक को नही मिलता है। इससे बढकर लोकतन्त्र की कसौटी क्या होगी ? सोवियत सविधान के अनुच्छेद 118 ने इस अधिकार को स्वीकार करके देश में बेरोजगारी की समस्या को सदव के लिए नमस्कार कर लिया है। सविधान के अनुच्छेद 119 के अन्तर्गत एक और महत्वपूर्ण अधिकार जो कि सोवियत नागरिको को दिया गया है वह है आराम तथा अवकाश प्राप्त करने का अधिकार (Right to Leisure)। मजदूरो के लिए स्वास्थ्य केन्द्रो तथा पर्याप्त अवकाश की व्यवस्था की गई है। नागरिको को पूर्ण रूप मे आर्थिक सुरक्षा प्रदान की गई है। अमेरिका मे मौलिक अधिकारों का आधार व्यक्तिवाद है और सोवियत रूस मे उनका लक्ष्य समाजवाद की उपलब्धि है। सिडनी तथा बट्रिक वैब ने लिखा है कि "सबसे अधिक महत्वपूर्ण अन्वेषण निर्वाचन यन्त्र का पुनर्निर्माण ही नही अपितु मानव अधिकारो की नई सूची है।"

(vi) सामूहिक नेतृत्व (Collective Leadership —सोवियत व्यवस्था के लोकतन्त्रीय होने के पक्ष मे एक तर्क यह दिया जाता है कि वहाँ स्टालिन के समय का आतंक समाप्त हो गया है और उसके स्थान पर सामूहिक नेतृत्व का विकास हो रहा है। सामूहिक नेतृत्व जनतन्त्रीय व्यवस्था का लक्षण है।

(vii) आर्थिक लोकतन्त्र (Economic Democracy)—आर्थिक लोकतन्त्र से अभिप्राय उस अर्थव्यवस्था मे है जहाँ मजदूर को आने वाले कल की जीविका के विषय में चिन्तित नही रहना पडता है। आर्थिक कठिनाइयो एव विषम जीवन से मुक्ति ही आर्थिक लोकतन्त्र है। जोकि सोवियत रूस मे उपलब्ध है। सोवियत भूमि मे शोषण तो क्या उसके स्मृति चिन्हों को भी सदव के लिए नष्ट कर दिया गया है। स्टालिन ने ठीक ही कहा था कि ऐसे समाज मे जहाँ लोगों को रोटी, कपडा तथा आवास की चिन्ता से मुक्त कर दिया जाय तो वहाँ जनता को स्वतन्त्रता कागजो पर नहीं अपितु वास्तव मे ही प्राप्त होती है। सोवियत कर्णधारो की यह मान्यता आरम्भ से रही है कि जिस समय तक आर्थिक लोकतन्त्र नही होगा उस समय तक राजनैतिक लोकतन्त्र अवास्तविक तथा पूजीवादी ही बना रहेगा। रूस मे प्रत्येक व्यक्ति को कम से कम इतना तो मिलता ही है जिससे मनुष्य मनुष्य ही रह सके, तत्पश्चात् प्रत्येक व्यक्ति को उसकी योग्यता एव क्षमता के अनुसार पारिश्रमिक भी दिया जाता है। राष्ट्र की प्रत्येक प्रकार की सम्पत्ति पर समाज का अधिकार है। वहाँ पूजीपतिवादी देशो के

[illegible] व्यक्तिगत स्वतन्त्रताएं, जिन [illegible] नहीं है। [illegible] व्यवस्था के कारण [illegible] है। [illegible] कि यहाँ के नागरिक [illegible] को जानते हैं [illegible] देश को जानना ही समझते हैं। [illegible] व्यवस्था में [illegible] मजदूरों के हाथों में ही है। [illegible] से पूर्णरूप से [illegible] कर दिया गया है कि [illegible] है।' [illegible] में [illegible] नहीं है परन्तु इस [illegible] का भेदभाव [illegible] अधिक मात्रा में है।

(viii) सोवियत पद्धति (Soviet System)—सोवियत रूस में देश के शासन चलाने का अधिकार सोवियतों को है। यहाँ की शासन व्यवस्था में सोवियतों का वही स्थान है जो कि भारत में पंचायतों का है। ये ही वहाँ की जनतन्त्रीय व्यवस्था की आधारशिला हैं। अन्तिम समस्त राजसत्ता जनता के हाथों में ही है।

(ix) इकाइयों को संघ छोड़ने का अधिकार (Right to Secede)—सोवियत [illegible] में संघ की इकाइयों को संघ से सम्बन्ध विच्छेद तक का अधिकार दिया गया है। [illegible] की इकाइयों को विदेशों से सम्बन्ध स्थापित करने की अनुमति प्रदान की गई है [illegible] कि पश्चिमी देशों में प्राप्त नहीं है। वहाँ पर इकाइयों पर विशिष्ट प्रकार के [illegible] हैं। सोवियत व्यवस्था में जनता को अपने प्रतिनिधियों को वापिस बुलाने का भी अधिकार प्राप्त है।

इन सब तर्कों से ऐसा प्रतीत होता है कि सोवियत रूस का लोकतन्त्र एक [illegible] आदर्श है और वहाँ पूर्णरूप से जनतन्त्रीय व्यवस्था है। 'प्रत्येक व्यक्ति [illegible] सोने की थाली में खाने का अधिकार हो सकता है, किन्तु उस अधिकार की पूर्ति [illegible] लिए प्रत्येक के पास सोने की थाली का होना आवश्यक है।" इसका भावार्थ यह [illegible] कि यदि हम लक्ष्य को कागज पर ही अंकित करते रहें परन्तु उसकी पूर्ति के लिए [illegible] सुलभ नहीं हों तो उन लक्ष्यों का कोई महत्व नहीं हो सकता।

[illegible] में तर्क (Case against Democracy)

1 रूस में विरोधी दलों की अनुपस्थिति (Absence of Opposition [illegible]ties)—लोकतन्त्र का अर्थ जन इच्छा द्वारा शासन है। लोकतन्त्र की सफलता [illegible] लिए अधिक दल खतरनाक हैं परन्तु कम से कम दो दल आवश्यक भी हैं। [illegible] आलोचन के द्वारा सत्य की खोज होती है। विरोधी दल शासन के निर्माण में [illegible] पूर्ण सहयोग देते हैं। वे शासकीय नीतियों का मूल्यांकन करने में भी जनता [illegible] सहयोग देते हैं। वे सरकार को निरंकुश नहीं रहने देते। विरोधी दलों की [illegible] उपस्थिति में सत्ताधारी दल नागरिकों का जीवन दूभर बना सकता है। विरोधी दल [illegible]ल्पिक सरकार का कार्य करता है। सोवियत रूस में केवल साम्यवादी दल ही है। [illegible] ही संविधान में मान्यता दी गई है। अन्य किसी विरोधी दल को पनपने का [illegible]कार नहीं है। साम्यवादी अधिक राजनैतिक दलों को वर्ग व्यवस्था का सूचक [illegible] हैं। रूस में साम्यवादी दल की तानाशाही है। सर्वहारा वर्ग का

है। साम्यवादी दल का स्वरूप तग समाज का स्वरूप है। निर्वाचनों में मतदाताओं को वैकल्पिक उम्मीदवार नही मिलते। विरोधी विचार वहा कभी नहीं सुने जाते। विरोधी दलों की अनुपस्थिति लोकहित विरोधी है।

2 संसदीय सरकार केवल एक दिखावा मात्र है (Parliamentary System is Simply Exhibitory)—सोवियत रूस मे साम्यवादी दल निर्णय लेता है और सरकार उन निर्णयों को कार्यान्वित करती है। वहाँ संसदीय प्रणाली केवल एक दिखावा मात्र ही है। वह केवल कागज पर ही है, यथार्थ मे नही। मन्त्रिपरिषद का निर्वाचन होता है। यह संसदीय प्रणाली के अनुकूल नही है। मन्त्रिपरिषद का उत्तरदायित्व भी उनके प्रति नाममात्र का है। वस्तुत उसका उत्तरदायित्व साम्यवादी दल के प्रति ही है। सर्वोच्च सोवियत का अधिवेशन वर्ष मे केवल एक बार ही होता है और वह भी 15 या 20 दिन से अधिक की अवधि तक नहीं रहता। इस अवधि में संसद कितना कार्य कर सकती है, यह सरलतापूर्वक कल्पनीय है। व्यवहार में इसकी समस्त शक्तियों का प्रयोग प्रेसीडियम करती है।

(3) स्वतन्त्र न्यायपालिका का अभाव (Lack of Independent Judiciary) लोकतन्त्रीय देशों मे नागरिक अधिकारों की सुरक्षा के लिए स्वतन्त्र एव निष्पक्ष न्यायपालिका को आवश्यक समझा जाता है। सोवियत रूस मे न्यायपालिका के प्रति यह दृष्टिकोण नहीं अपनाया गया है। वहाँ न्यायपालिका को सरकार के एक अग के रूप म साम्यवाद विरोधी तत्वों का दमन करने के लिये रखा गया है। वहाँ न्याय पालिका का कोई स्वतन्त्र अस्तित्व नही है।

(4) निर्वाचन पद्धति जनतन्त्रीय नहीं है। (Election System is not Democratic)—सोवियत रूस मे निर्वाचन पद्धति अवास्तविक है। वहाँ सहकारी समितियों, ट्रेड यूनियनों तथा साम्यवादी दल को निर्वाचन मे उम्मीदवार खडे करने का अधिकार है। सहकारी समितियों तथा ट्रेड यूनियनों पर भी साम्यवादी दल का नियन्त्रण रहता है। वस्तुत ये सब मिलकर एक ही उम्मीदवार खड़ा करती हैं। ऐसी स्थिति में लोकतन्त्र कैसे वास्तविक रह सकता है। वहाँ निर्वाचन साम्यवादी दल के आतंक से पीड़ित रहते हैं। सम्भवत इतना व्यापक मतदान का प्रतिशत स्वेच्छा से कम तथा भय से अधिक रहता है। इतने विशाल पैमाने पर अभिरुचि आश्चर्यजनक ही है।

(5) लोकतन्त्रीय केन्द्रवाद में लोकतन्त्र कम तथा केन्द्रवाद अधिक है (In Democratic Centralism there is more Centralism and less Democracy)—न्यूमन ने अपनी पुस्तक *Eurorpean and Comparative Governments* में लिखा है कि "सोवियत शासन प्रणाली एक पूर्ण नियन्त्रित राज्य का प्रदर्शन करती है जिसके अन्तर्गत कुछ व्यक्ति एक राजनैतिक विचारधारा के अनुसार ही यह निश्चय करते हैं कि राज्य के सभी छोटे-बड़े अंगों तथा नागरिकों को क्या करना चाहिए और क्या नहीं करना चाहिए। सोवियत शासकीय व्यवस्था में केन्द्रवाद की मात्रा इतनी अधिक है कि वास्तव में उसमे उसकी अनन्त्र आस्था कराह उठती है। आज तक किसी भी सघीय इकाई ने संघ से सम्बन्ध विच्छेद करने की बात नहीं कही। अतः सोवियत रूस मे केन्द्रवाद अधिक और लोकतन्त्र कम है।

(6) प्रचार द्वारा शासन (Government by Propaganda)—साम्यवाद में प्रचार पर अधिक बल दिया जाता है। प्रचार के द्वारा शासक वर्ग जनता के मस्तिष्क एव विचारों पर नियत्रण बनाये रखता है। देश के अन्दर नीति विषयक निर्णय करने का अधिकार कुछ ही व्यक्तियो के हाथो मे रहता है। साम्यवादी दल का प्रचार इतना व्यापक एव सगठित होता है कि जनता वास्तविकता को भूलकर उससे गुमराह हो जाती है। शासक वर्ग के विचार जनता के ऊपर लाद दिये जाते हैं। जनता के समक्ष विरोधी विचार नही रखे जाते। एक ही प्रकार के विचार जनता को स्वीकार करने पड़ते हैं। विचारो की स्वतन्त्रता के लिये कोई स्थान ही नही रहता।

निष्कर्ष
(Conclusion)

यद्यपि रूसी लोकतन्त्र के विपक्ष में तर्क कम सबल नहीं हैं किन्तु उससे हमें यह अनुमान नहीं लगा लेना चाहिए कि वहाँ लोकतन्त्र का नामोनिशान ही नही है और वह एक दम अधिनायकवादी ही है। बर्नहम रूसी व्यवस्था को लोकतान्त्रिक मानता है परन्तु उसे मैनेजेरियल राज्य कहता है। यह समझना भी कठिन है कि क्या पश्चिमी लोकतन्त्र को अन्तिम आदर्श मानकर उसके आगे उस पर विचार ही न किया जाय। क्या हम रूसी लोकतन्त्र को इस आधार पर लोकतन्त्रीय स्वीकार नहीं करें क्योंकि वहाँ पर स्टालिन ने एक अधिनायक के रूप में दीर्घकाल तक शासन किया ? किन्तु उसकी मृत्यु के पश्चात तो सामूहिक नेतृत्व का विकास होता जा रहा है जो जनतन्त्र के आदर्श के ही अनुकूल है। भारत की राजनीति पर भी श्री जवाहरलाल नेहरू का जीवनपर्यन्त प्रमुख रहा और आज भी श्रीमती गाँधी की तूती बोलती है और उनका सिक्का चढ़ा हुआ है किन्तु फिर भी हम भारतीय व्यवस्था को तानाशाही नहीं कहते। ब्रिटेन में भी प्रधानमन्त्री की स्थिति एक तानाशाह से कम नही है।

सोवियत लोकतन्त्र के विरुद्ध पश्चिमी आलोचकों का इस तर्क मे भी खोखलापन है कि वहाँ व्यक्ति का कोई मूल्य नही है। वहाँ व्यक्तित्व विकास की सुविधाएँ नही हैं। परन्तु यह बात समझ मे आने वाली नही है कि इन असुविधाओं के होते हुए भी सोवियत रूस विज्ञान कला एव संस्कृति के क्षेत्र में विश्व के किसी राष्ट्र से पीछे नही रहा है। बिना स्वतन्त्रता प्रदान किए हुए शोध एव अन्वेषण की कल्पना करना ही व्यर्थ है। सामाजिक तथा आर्थिक लोकतन्त्र में सोवियत रूस सबसे आगे है। यदि आर्थिक लोकतन्त्र के लिए कुछ राजनैतिक लोकतन्त्र का परित्याग करना भी पड़े तो उसे सहन किया जा सकता है। यदि लोकतन्त्र से अभिप्राय भूख से दम तोड़ना तथा भ्रष्टाचार का प्रसार करना है तो रूस मे लोकतन्त्र नहीं है। यदि मौलिक अधिकारों से अभिप्राय केवल कागजी कार्यवाही से है तो भी रूसी लोकतन्त्र, लोकतन्त्र की कसौटी पर खरा नही उतरता। वस्तुत वहाँ पर एक नवीन प्रकार का ही लोकतन्त्र है। जॉन एडम्स ने कहा है कि 'पाश्चात्य देशों मे राजनैतिक लोकतन्त्र स्थापित किया गया है और वे कुछ मात्रा मे समाजवाद को भी प्रयुक्त करते हैं परन्तु रूसियों ने वास्तविक समाजवाद स्थापित किया और कुछ लोकतन्त्र की भी स्थापना की है।[1]

1 The westerners have political democracy and practise some socialism the Russians have socialism and some form of Democracy —John Adames

Select References

Munro *Govts of Europe*
Towster : *Political Power in U S S R*
Carter : *Govt of the Soviet Union*
Neumann *European & Comparative Govts*
Ogg & Zink : *Modern Foreign Govts*
Finer *Major Govts of Europe*
Vyshinsky *The Law of the Soviet State*
Karpinsky *The Social and state structure of U S S R*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 "स्टालिन सविधान मे दिखावे मात्र के लिए ही लोकतन्त्र स्थापित किया गया है यथार्थ मे नहीं ।' (मुनरो) विवेचना कीजिए ।
(The Stalin Constitution created a democracracy in form but not in fact [Munro]—Discuss)

2 इस विचार की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिए कि सोवियत प्रजातन्त्र एक आवरित अधिनायकतन्त्र है ।
(Discuss critically the view that democracy in the U S S R is avieled dictatorship)

3 'सोवियत रूस मे प्रजातन्त्र नहीं है ।" सोवियत सघ के सविधान तथा कार्य पालन को ध्यान मे रखते हुए व्यवहार मे इसके इस कथन की समीक्षा कीजिये ।
('There is no democracy in the Soviet Union' Examine this Statement in the light of the Constitution and its working in U S S R)

4 सोवियत साम्यवादी दल के महत्व पर एक आलोचनात्मक निब ध लिखिए ।
[Write a critical note on the role of the Communist party in the Soviet Union]
[B V 53 66 Agra 58 P U 55 Sagar 56 Bhag 63 Vikram 62]

5 सोवियत सघ के साम्यवादी दल के सगठन का सक्षिप्त वर्णन कीजिए । इस दल का शासन पर कहा तक नियत्रण है ?
[Briefly describe the organization of the Communist party of the Soviet Union How far can this party has social Control over the Government ? [Vikram (Part II) 64

5

लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद तथा संघीय इकाइयों का शासन

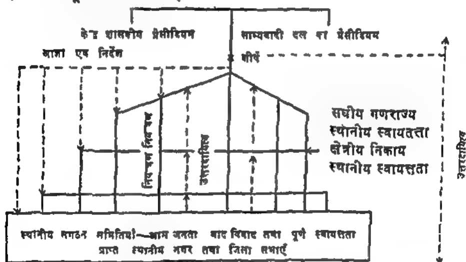
[Democratic Centralism & Administration of Federating Units]

> 'This term (democratic centralism) implies a com bination between principles of man participation at the bottom and the concentration of the leadership at the top"
> —Neuman

परिचयात्मक— 'सोवियत संघ की शासन व्यवस्था जनतन्त्रात्मक केन्द्रवाद के आधार पर बनाई गई है। सोवियत रूस की जनतन्त्रात्मक केन्द्रवादी व्यवस्था पूंजीवादी राज्यों की नौकरशाही केन्द्रवादी व्यवस्था से भिन्न है।" जनतन्त्रात्मक केन्द्रवाद को अपनाने से पूर्व सोवियत संविधानवादियों के सामने दो लक्ष्य थे—शासन पर दल का अधिकाधिक नियन्त्रण रखना जिससे क्रांतिविरोधी एवं पृथकतावादी शक्तियाँ अपना सिर ऊँचा करके क्रांति को ही विफल न बनादें तथा सोवियत व्यवस्था में जनतन्त्र का समावेश इस प्रकार से किया जाय कि मौलिक स्वरूप भी नष्ट नहीं हो और वह पश्चिमी लोकतन्त्रों के लिये एक चुनौती भी सिद्ध हो सके। प्रथम लक्ष्य की पूर्ति संविधान में एकतन्त्रवादी तत्वों को समाहित करके की गई तथा दूसरे लक्ष्य की पूर्ति लोकतन्त्रीय तत्वों को समाविष्ट करके की गई।

लोकतन्त्र तथा केन्द्रवाद दो विरोधी तत्व हैं। परन्तु सोवियत संविधान में इन दोनों को अद्भुत प्रकार से एक साथ रखा गया है और वह रूस की विश्व को महत्वपूर्ण देन है। सोवियत शासकीय व्यवस्था में नागरिकों को भाग लेने तथा वाद विवाद करने की पूर्ण स्वतन्त्रता है। किसी भी विषय पर प्रत्यालोचन करने का उन्हें अधिकार है। यह सोवियत संविधान का जनतन्त्रात्मक तत्व है। इसके अतिरिक्त शासकीय एवं दलीय संगठन में केन्द्रवाद तथा नियन्त्रण की प्रवृत्ति को अपनाया गया है। जनतन्त्र से तात्पर्य जनता द्वारा शासन में भाग लेना है और केन्द्रवाद का सम्बन्ध नेतृत्व से है। लोकतन्त्रीय केन्द्रवाद में जनता की इच्छा पर सोवियत नेताओं का नियन्त्रण है। शासकीय संगठन का स्वरूप एक पिरामिड के समान है। धरातल पर जनता है और उसके ऊपर सीढ़ीनुमा अन्य संगठनात्मक इकाइयों का संगठन है। प्रत्येक उच्चतर इकाई के सदस्यों का निर्वाचन निम्नतर इकाइयों के सदस्यों द्वारा होता है। शीर्ष पर शासकीय या दलीय प्रेसीडियम है जो दल तथा शासन की नीतियों का निर्धारण करती है और अन्य निम्नतर इकाइयाँ उनका पालन करती हैं। आदेश

का प्रवाह ऊपर से नीचे की ओर है। यही नियन्त्रण सूत्र है। अनुपालन का सूत्र नीचे से ऊपर की ओर चलता है अर्थात प्रत्येक इकाई अपने से उच्चतर इकाई से आदेश प्राप्त करके उसके अनुसार ही आचरण करती है तथा अपने आचरण के लिए उच्चतर इकाई के प्रति उत्तरदायी होती है। अन्ततः सत्ता शीर्ष के नेताओं के हाथों में रहती है। सोवियत रूस के इस जनतन्त्रात्मक केन्द्रवाद की व्याख्या हम इस प्रकार भी कर सकते हैं कि सगठन के प्रत्येक सोपान पर तो लोकतन्त्र है परन्तु दो सोपानों अथवा सगठनों के मध्य केन्द्रवाद तथा नियन्त्रण है। अतः जनतन्त्रात्मक केन्द्रवाद स्थानीय स्वायत्तता तथा मौलिक व्यापक प्रश्नों पर केन्द्रीय नियन्त्रण का समन्वय है। लोकतन्त्रीय भूमि में यह केन्द्रवादी बीज है। ऑग तथा जिंक ने लिखा है कि स्थानीय इकाइयाँ अपनी मनमानी तभी कर सकती हैं जब तक कि उनके ऊपर स्थित शासकीय अभिकर्ता उस पर आपत्ति नहीं करते।"[1] *निम्नलिखित रेखाचित्र की सहायता से हम इसे सरलतापूर्वक समझ सकते हैं*



लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद तथा नौकरशाही केन्द्रवाद में अन्तर
(Distinction between Democratic Centralism and Bureaucratic Centralism)

पश्चिमी प्रकार की नौकरशाही केन्द्रवादी परम्परा लोकतन्त्रीय केन्द्रवाद एकदम भिन्न है। नौकरशाही केन्द्रवाद में शासकीय पदाधिकारियों द्वारा जनता पर ऊपर की ओर से एकरूपता लाद दी जाती है। इसके विपरीत लोकतन्त्रीय केन्द्रवाद में स्थानीय निकायों को विचार एवं कर्म की पर्याप्त स्वतन्त्रता प्राप्त होती है। स्थानीय सत्ता जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों के हाथों में ही निहित रहती है। जनता के प्रति उन निकायों का उत्तरदायित्व होता है। लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद जनता द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों को पर्याप्त शक्ति प्रदान करता है।

1 The local units do exactly as they like as long as the agents of the govern ment which are above do not object —Ogg & Zink

व्यवहार मे लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद (Democratic Centralism in Practice)

सोवियत जनतन्त्रीय केन्द्रवाद के सम्बन्ध मे अनेक प्रकार के विचार हैं, अतएव यह कह सकना कठिन हो जाता है कि वहाँ पर उसका वास्तविक स्वरूप क्या है ? रूसी लेखक लोकतन्त्रीय केन्द्रवाद की स्तुति करते हुए नही थकते और दूसरी ओर पश्चिमी आलोचक उसके पीछे इस तरीके से पडे हैं कि वे उसका कचूमर ही निकाल कर दम लेंगे। ऑग तथा जिंक ने कहा है कि 'यह विश्वास करना कठिन है कि लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद मे भी लोकतन्त्र स्थापित हो सकता है। केन्द्रवाद के समान ही अब तक जितने तथ्य उपलब्ध हैं उनके अनुसार यही निष्कर्ष निकाला जा सकता है कि स्थानीय प्रबन्ध के विषय मे किसी सीमा तक पूर्ण रूप से स्वतन्त्रता अवश्य रहती है।" फेनशोड (Fainsbod) ने कहा है कि लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद मे केन्द्रवाद को प्रधानता दी गई है।" उसकी दृष्टि मे यह सिद्धान्त एक अच्छा खासा हास्य ही है। इसमे वास्तविकता कम तथा दिखावा अधिक है। न्यूमैन भी यही मानता है कि इसमे उत्तरदायित्व का अश केवल सद्धान्तिक ही है, तथा वास्तविकता से उसका सम्बन्ध कम है। आलोचक निर्वाचन को भी हास्यास्पद ही मानते हैं क्योंकि वही व्यक्ति निर्वाचित होता है जिसको सोवियत नेता चाहते हैं। कहने का तात्पर्य यह है कि सोवियत व्यवस्था मे केन्द्रीयकरण का तत्व अत्यन्त प्रमुख है एव महत्वपूर्ण है। अब हमे यह देखना चाहिए कि सोवियत व्यवस्था के विभिन्न क्षेत्रो मे इसका क्या रूप है।

सोवियत सघीय व्यवस्था मे (In Soviet Federal System)

सोवियत सघीय व्यवस्था मे कुछ आदर्श तो ऐसे रखे गये हैं जिन्हें देखकर पश्चिमी सघीय लोकतन्त्रीय व्यवस्था की दृष्टि भी शर्म से नीचे झुक जाय। ये आदर्श एव प्रावधान अत्यधिक जनतन्त्रीय है, सम्भवत कोई भी राष्ट्र उससे अधिक लोकतन्त्र का तत्व अपनी सघात्मक व्यवस्था मे नहीं रख सकता। उदाहरणार्थ—

1 सघ की इकाइयों को केन्द्र से सम्बन्ध विच्छेद करने का अधिकार है।
2 सघीय इकाइयों को सेना रखने का अधिकार है।
3 सघीय इकाइयाँ विदेशों से सम्बन्ध स्थापित कर सकती हैं।
4 प्रत्येक सघीय इकाई का आर्थिक नियोजन आयोग पृथक है।
5 प्रत्येक इकाई का अपना सविधान है।
6 प्रत्येक इकाई की अपनी न्याय व्यवस्था, भाषा तथा झण्डा पृथक है।

उपर्युक्त बातो को देखने से ऐसा लगता है कि इससे आगे लोकतन्त्र की मंजिल है ही नहीं। वास्तव मे सघ की इकाइयो के पास इससे बडी स्वतन्त्रता होगी भी क्या ? किन्तु वास्तविकता का आभास हमे फाइनर के इन शब्दों मे मिलता है कि 'सोवियत सघ एक अति केन्द्रीकृत राज्य है और राष्ट्रीय अल्पसख्यक वर्गों की स्वतन्त्र सरकार तथा अर्थव्यवस्था को समाप्त करने के पश्चात उसका प्रमुख झुकाव उसकी राष्ट्रीय विशेषताओं को समाप्त करने की दिशा मे है।" साम्यवादी वास्तविकता इस प्रकार है

1 साम्यवादी दल का शासन के प्रत्येक सोपान पर प्रभुत्व है। आज तक किसी भी सघीय इकाई ने पृथक होने की बात तो दूर रही इसकी कल्पना तक भी

नहीं की है। यदि कोई ऐसी कल्पना करता है तो उस पर देशद्रोहिता का आक्षेप लगाया जाता है।

2 संघीय इकाइयों को अपने संविधान में वे ही संशोधन करने की अनुमति है जिनसे केन्द्र की इच्छा का उल्लंघन न होता हो। संविधान केन्द्रीय इच्छा के अनुकूल ही होना चाहिए।

3 संघीय गणराज्यों के पास केवल शान्ति एवं व्यवस्था बनाये रखने मात्र के लिए ही सैनिक रहते हैं, विद्रोह करने के लिए नहीं।

4 आर्थिक क्षेत्र में केन्द्रीय नियोजन आयोग ही वास्तविक सरकार है। प्रत्येक इकाई को इसके द्वारा अपनी योजनाओं की सम्पुष्टि कराना आवश्यक है। इसके निर्देशों को ही प्राथमिकता दी जाती है।

5 केन्द्रीय प्रेसीडियम को यह अधिकार दिया गया है कि वह मन्त्रिपरिषद तथा संघीय गणराज्यों के प्रसीडियमों के आदेशों को भी निलंबित कर सकती है।

6 अखिल संघ तथा संघीय गणराज्य के कानूनों में यदि मतभेद हो जाते हैं, तो केन्द्रीय कानून को ही उच्चतर एवं उपयुक्त माना जायगा।

7 न्यायपालिका का कोई स्वतन्त्र अस्तित्व नहीं है। उसका प्रयोग सरकार के एक अंग के रूप में विशिष्ट उद्देश्य की पूर्ति के लिये ही किया जाता है।

साम्यवादी दल में लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद (Democratic Centralism in the Communist Party)—साम्यवादी दल के संगठन का स्वरूप शासकीय संगठन के समान एक पिरामिड जैसा ही है। साम्यवादी दल के संगठन में भी लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद पाया जाता है, जिसके निम्नलिखित चार प्रमुख सिद्धान्त हैं—

1 दलीय संगठनात्मक व्यवस्था में निम्न से उच्च तक के समस्त निकायों के लिए निर्वाचन की व्यवस्था।

2 दलीय निकायों का दलीय संगठन के प्रति उत्तरदायित्व।

3 कठोर दलीय अनुशासन तथा अल्पमत का बहुमत के समक्ष समर्पण।

4 उच्च निकायों के निर्णय निम्न निकायों पर बाध्यकारी होंगे।

ऊपर के प्रथम तीन सिद्धान्तों में लोकतन्त्र प्रदर्शित होता है परन्तु चतुर्थ सिद्धान्त उसके सारे मुलम्मे को उतार देता है। वस्तुतः साम्यवादी दल ही शासन करता है। अल्पमत के लिए बहुमत के आगे समर्पण करना हास्यास्पद ही है। समस्त दलीय निर्णय चोटी के नेताओं द्वारा ही लिये जाते हैं जोकि अल्पमत में ही होते हैं। किसी भी वरिष्ठ नेता की आलोचना असह्य है। ख्रुश्चेव भी स्टालिन की तीव्र आलोचना उसकी मृत्यु के उपरान्त ही कर सके। यदि आलोचना होती भी है तो उसकी अग्नि की सीमा संघीय गणराज्य तक है। केन्द्रीय नेताओं के आदेशों का सहर्ष पालन होता है। बाकी संगठन तो वस्तुतः ऊपर के आदेशों की प्रतीक्षा करते रहते हैं। फाइनर ने लिखा है कि 'साम्यवादी दल कोई ऐसा संगठन नहीं है जिसके मूल में जनतन्त्र हो यह स्वयं आप में तानाशाही ही है। इसका स्वरूप और इसके इरादे इसके नारे में छिपे हुए हैं।'[1]

1 The Communist party is not an organization with democracy of work within its own operation It is a dictatorship within itself —Finer

(3) सोवियतों में लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद—हमे लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद की प्रवृत्ति सोवियतो के सगठन मे भी दृष्टिगोचर होती है। प्रत्येक सोवियत जनता द्वारा निर्वाचित है। वह जनता के प्रति उत्तरदायी है। जनता ही उनके प्रतिनिधि निर्वाचित करती है। प्रतिनिधियो को जन-उपेक्षा करने तथा अपने स्वत्वो का दुरुपयोग करने की स्थिति मे प्रत्याह्वान अथवा वापिस बुलाने का अधिकार है। यह तो उसकी लोकतन्त्रीय पद्धति है। मन्त्रिपरिषद के सदस्य सर्वोच्च सोवियत द्वारा ही नियुक्त होते हैं। सघीय गणराज्यो मे भी उनकी नियुक्ति सोवियत द्वारा ही होती है। उसका यह भाग तो बहुत लोकतन्त्रीय है। परन्तु सोवियत व्यवस्था का द्वितीय भाग उतना ही अलोकतन्त्रीय है। केन्द्रीय सर्वोच्च सोवियत का नियन्त्रण सघीय इकाइयो की अन्य समस्त सोवियतों पर है। केन्द्रीय प्रेसीडियम का नियन्त्रण एव प्रभाव समस्त सोवियतो पर रहता है और इन सबके ऊपर साम्यवादी दल की पोलिट ब्यूरो अथवा प्रेसीडियम है जोकि समस्त सोवियतो का मार्गदर्शन करती है तथा उनको निर्देश देती है तथा आज्ञप्तियाँ प्रसारित करती है। टाउस्टर ने कहा है कि "राजनैतिक बुद्धि, सुझाव तथा उत्तरदायित्व का प्रवाह नीचे से ऊपर की ओर है परन्तु कानूनो तथा आज्ञप्तियो का अथवा आदेशो का प्रवाह ऊपर से नीचे की ओर है।"

अन्त मे हम यही कहेंगे कि लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद रूसी ढग का अद्भुत समन्वय है। समस्त शासन व्यवस्था पर केन्द्र का ही प्रभुत्व है। हमे यह तो स्वीकार करना ही होगा कि स्थानीय मामलो तथा दैनिक कार्यों मे नागरिको को पर्याप्त स्वतन्त्रता रहती है। परन्तु फिर भी केन्द्रीकरण की भावना अपनी चरम सीमा पर है। थाम्पसन तथा हापर ने इसे दो मुख वाली व्यवस्था कहा है। मूरे ने इसे 'पवित्र' इच्छा कहा है।

सघीय इकाइयो का शासन

सोवियत रूस विविध सस्कृतियो एव जातियो वाला देश है जिसमे विविध धर्म जातियाँ, सभ्यता तथा वर्ण एव परम्पराएँ पाई जाती हैं। इनमे से रूसी, जार्जियन तथा यूक्रेनियन जातियाँ रूसी राज्य की स्थापना से पूर्व भी राज्यों के रूप मे सगठित थी, परन्तु मारी तथा कोमी राष्ट्रीय जातियाँ इस प्रकार की हैं कि उनका विकास केवल रूसी राज्य क्रान्ति के पश्चात् ही सम्भव हो सका। हम यह अन्यत्र भी कह चुके हैं कि सोवियत रूस मे सघात्मक व्यवस्था विचित्र प्रकार की सास्कृतिक परिस्थितियो की विवशता है। यदि इन राष्ट्रीय जातियों को स्वायत्तता प्रदान नही की गई होती और उनके स्वरूप को बनाये हुए नही रखा गया होता तो सम्भवत सोवियत सघ की स्थापना ही कठिन हो जाती। सोवियत रूस मे 15 सघीय गणराज्य (Union Republics) 17 स्वायत्त गणराज्य (Autonomous Republics), 9 स्वायत्त क्षेत्र तथा 10 राष्ट्रीय क्षेत्र (National Areas) हैं।

सघीय गणराज्य की शासन व्यवस्था (Administrative System of Union Republic)

राजनतिक दृष्टि से सघीय गणराज्य को ही सघ इकाई का स्तर प्राप्त है। सोवियत सघ मे वे अपनी स्वेच्छा से ही सम्मिलित हुई हैं। प्रत्येक सघ गणराज्य को सेना, सविधान, नियोजन आयोग, अन्तर्राष्ट्रीय सम्बन्ध तथा केन्द्र से सम्बन्ध

विच्छेद करने सम्बन्धी आदि बहुत से अधिकार प्राप्त हैं, परन्तु इसके साथ ही कुछ प्रतिबन्ध भी हैं जिनका उल्लेख हम पहले ही कर चुके हैं। सघीय गणराज्यो के आधीन स्वायत्त गणराज्य स्वायत्त क्षेत्र तथा राष्ट्रीय क्षेत्र हैं, परन्तु स्पष्ट एव प्रत्यक्ष रूप मे इनको सघ का सदस्य स्वीकार नही किया गया है। सघ गणराज्य की शासकीय व्यवस्था पूणत केन्द्र के समान ही है। सघ गणराज्यो के सविधान केन्द्रीय सविधान के प्रतिकूल नही हैं—

सघ गणराज्य की शासन व्यवस्था

सघ गणराज्य की सर्वोच्च सोवियत	सर्वोच्च सोवियत का प्रेसीडियम	सघ गणराज्य की मन्त्रपरिषद	उच्चतर न्यायपालिका

(1) सघ गणराज्यो की सर्वोच्च सोवियत (Supreme Court of Union Republic)—केन्द्रीय ढांचे का अनुकरण करके ही सघ गणराज्य मे भी सर्वोच्च सोवियत की व्यवस्था की गई है। यहाँ पर भी सर्वोच्च सोवियत को राजकीय सत्ता का सर्वोत्तम अग स्वीकार किया गया है। यहाँ भी सर्वोच्च सोवियत का वयस्क मताधिकार के आधार पर ही निर्वाचन 4 वष के लिए होता है। परन्तु सर्वोच्च सोवियत एक सदनात्मक है। सर्वोच्च सोवियत अपने सदस्यो में से एक को अध्यक्ष तथा दूसरे को उपाध्यक्ष निर्वाचित कर लेती है। सर्वोच्च सोवियत के निम्नलिखित काम हैं—

1 सविधान मे 2/3 बहुमत द्वारा सशोधन करना।
2 अपने आधीन स्वायत्त गणराज्यो की सीमाएँ निर्धारित करना।
3 बजट का निर्माण करना तथा आर्थिक योजनाओ का निश्चय करना।
4 क्षमादान करना।
5 विदेशी राज्यो के साथ सम्बन्ध स्थापित करना।
6 सनिक सगठन से सम्बन्धित नियमो का निर्माण करना।
7 गणराज्य की प्रेसीडियम एव मन्त्रपरिषद का निर्वाचन करना।

(2) सर्वोच्च सोवियत का प्रेसीडियम (Presidium of the Supreme Soviet of a Federal Republic)—प्रेसीडियम का कायकाल 4 वष है। यह सर्वोच्च सोवियत के सत्रों के अन्तराल मे ही काय करती है। इसके सदस्य सर्वोच्च सोवियत द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। प्रेसीडियम मन्त्रिपरिषद के रिक्त स्थानों की पूर्ति करती है। यह सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन की अनुपस्थिति में भी उसके समस्त कार्यों का सम्पादन करती है। केन्द्रीय प्रेसीडियम भी एक प्रकार की सतत कायपालिका ही है। सर्वोच्च सोवियत द्वारा पारित विधियों पर जब तक प्रेसीडियम के अध्यक्ष के हस्ताक्षर नही हो जाते उस समय तक वह कानून नहीं बन सकता। इसमें एक अध्यक्ष एक उपाध्यक्ष तथा कुछ अन्य सदस्य होते हैं।

(3) सघ गणराज्य की मन्त्रिपरिषद (Council of Ministers)—कायपालिका शक्ति मन्त्रपरिषद में ही निहित है। इसकी नियुक्ति सर्वोच्च सोवियत द्वारा ही की जाती है। एक अध्यक्ष, कुछ उपाध्यक्ष, मन्त्रिगण तथा राजकीय नियोजन

आयोग का अध्यक्ष आदि इसके सदस्य होते हैं। इसका कार्यकाल भी सर्वोच्च सोवियत पर ही अवलम्बित है। केन्द्रीय शासन की भाँति यहाँ पर भी दो ही प्रकार के मन्त्री होते हैं—संघ गणराज्य के मन्त्री तथा गणराज्य के मन्त्री।

सर्वोच्च सोवियत की अनुपस्थिति में मन्त्रिपरिषद ही प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी है। सोवियत गणराज्य की मन्त्रिपरिषद का प्रमुख कार्य विधियों का निष्पादित करना है। यह प्रेसीडियम द्वारा दिये गये आदेशों को कार्यान्वित करती है।

स्वायत्त गणराज्यों का शासन (Administration of Autonomous Republic)

सोवियत यूनियन में 17 स्वायत्त गणराज्य हैं, जो संघ जिस राज्य में स्थित है, वह उसी का भाग है। प्रत्येक स्वायत्त गणराज्य का अपना संविधान है। स्वायत्त गणराज्य के शासन का आकार भी केन्द्र जैसा ही है। वहाँ पर भी सर्वोच्च सोवियत, प्रेसीडियम तथा मन्त्रिपरिषद की व्यवस्था की गई है। सोवियत संविधान में अनुच्छेद 91 में सर्वोच्च सोवियत का उल्लेख है। सर्वोच्च सोवियत को ही एकमात्र कानून बनाने वाली संस्था कहा गया है। इसके सदस्यों का निर्वाचन वयस्क मताधिकार के आधार पर ही होता है। इसका कार्यकाल 4 वर्ष है। बजट निर्माण, संविधान में संशोधन, प्रशासकीय इकाइयों की स्थापना तथा राष्ट्रीय आर्थिक नियोजन आदि इसकी शक्तियाँ हैं।

संघ गणराज्य के आदर्श पर ही स्वायत्त गणराज्य में भी सर्वोच्च सोवियत के प्रेसीडियम की व्यवस्था है। यह सतत विधानपालिका है। इसके सदस्यों का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के द्वारा ही होता है। इसमें एक अध्यक्ष, कुछ उपाध्यक्ष, एक सचिव तथा कुछ सदस्य होते हैं, प्रेसीडियम सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशनों के अन्तराल में विधान मण्डल के कार्यों का सम्पादन करती है। मन्त्रिपरिषद प्रेसीडियम के प्रति उत्तरदायी होती है। यह सर्वोच्च सोवियत के अधिवेशन आमन्त्रित करती है तथा मन्त्रिपरिषद में रिक्त स्थानों की पूर्ति करती है।

स्वायत्त गणराज्य में एक मन्त्रिपरिषद की भी व्यवस्था की गई है। यह गणराज्य की कार्यपालिका है। इसके सदस्यों का निर्वाचन सर्वोच्च सोवियत के द्वारा ही किया जाता है। इसका प्रमुख कार्य आदेश प्रसारित करना तथा निम्नतर इकाइयों के आदेशों को रद्द करना है।

स्वायत्त प्रदेशों तथा राष्ट्रीय क्षेत्रों का शासन (Administration of Autonomous Regions of National Areas)

सोवियत संघ में स्वायत्त प्रदेशों की संख्या 9 है और राष्ट्रीय क्षेत्रों की संख्या 10 है। प्रत्येक में श्रमजीवी जनता के प्रतिनिधियों की सोवियत है। इसका निर्वाचन 2 वर्ष के लिए ही किया जाता है। सोवियत की वर्ष में आठ बैठकें होती हैं। प्रत्येक स्वायत्त क्षेत्र की कार्यकारिणी तथा प्रशासकीय शक्ति एक कार्यकारिणी सभा में निहित होती है। प्रदेश की सोवियत द्वारा कार्यकारिणी के सदस्यों का निर्वाचन होता है। कार्यकारिणी परिषद में एक अध्यक्ष, कुछ उपाध्यक्ष तथा कुछ सदस्य होते हैं।

स्थानीय स्वशासन (Local Government)

रूस में स्थानीय शासन की ओर विशेष रूप से ध्यान दिया जाता है। इन्हें

सोवियत शासन का आधार कहा जाता है। प्रशासकीय, सांस्कृतिक तथा आर्थिक क्षेत्र मे इन्हें महत्वपूर्ण अधिकार उपलब्ध हैं। ये कानून एव शान्ति स्थापना मे भी अपना पूर्ण सहयोग देती हैं। ये नागरिक अधिकारों की रक्षा करती हैं। स्थानीय स्वशासन की प्रमुख इकाइयाँ इस प्रकार हैं —प्रान्त, प्रदेश, क्षेत्र, जिला, नगर तथा ग्राम। इन सब इकाइयो मे श्रमजीवियो की प्रतिनिधि एक सोवियत होती है। सोवियतों को अन्य देशो में समिति (Council) कहा जाता है।

प्रान्तों की सोवियतें - सम्पूर्ण सघ गणराज्य को प्रशासकीय सुविधा की दृष्टि से प्रान्तो तथा प्रान्तो को जिलो में तथा जिलों को नगरों एव ग्रामो मे विभाजित किया गया है। प्रत्येक प्रान्त की एक सोवियत होती है जिसके सदस्यों की सख्या प्रान्त की जनसख्या पर ही निर्भर होती है। इसका कार्यकाल 3 वर्ष होता है। न्याय, सुरक्षा, उत्पादन एव वितरण, जनस्वास्थ्य, सार्वजनिक कल्याण तथा निम्न निकायों का निरीक्षण इत्यादि इसके कार्य होते हैं। इसका भी वही स्थान है जोकि सघ गणराज्यो मे सर्वोच्च सोवियत का है। प्रत्येक प्रान्त में प्रेसीडियम तथा मन्त्रिपरिषद की भी व्यवस्था की गई है।

जिले का प्रशासन—सोवियत रूस मे लगभग 3000 जिले हैं। 50,000 की जनसख्या वाले नगरो को जिला प्रशासन के अन्तर्गत नही रखा जाता है। जिले को परगनो मे विभाजित किया जाता है। एक जिले मे 20 से लेकर 25 तक परगने होते हैं। प्रत्येक जिले की अपनी सोवियत होती है जिसमे 60 से अधिक सदस्य नहीं रह सकते। *प्रत्येक 1000 की सख्या पर एक प्रतिनिधि निर्वाचित होता है।* जिले की अपनी सोवियत, प्रेसीडियम तथा मन्त्रिपरिषद भी होती है। प्रेसीडियम का अध्यक्ष जिले का राष्ट्रपति कहलाता है।

नगरों का शासन—नगरो के प्रबन्ध के लिए नगरपालिकाओं की स्थापना की गई है। इन नगरपालिकाओ को 'नगरपालिका सोवियत' कहा जाता है। इसका निर्वाचन भी प्रत्यक्ष रूप से जनता द्वारा ही किया जाता है। सदस्यो की सख्या नगर की जनसख्या पर ही निर्भर है। प्रत्येक नगर की भी प्रेसीडियम तथा कार्यकारिणी होती है। प्रेसीडियम के अध्यक्ष का महत्वपूर्ण रूप से सम्मान होता है। सार्वजनिक स्वास्थ्य, स्थानीय उद्योग तथा व्यापार आदि का प्रबन्ध करना नगर की कार्यकारिणी का उत्तरदायित्व है।

ग्रामो की सोवियत—प्रत्येक ग्राम अथवा कुछ छोटे छोटे गाँवो के लिए एक सोवियत की व्यवस्था की गई है जिसे 'सेलो सोवियत (Selo Soviet) कहते हैं।[1] वर्ष मे कई बार ग्रामीण प्रतिनिधि एकत्रित होकर स्थानीय स्वरूप की समस्याओ पर विचार करते हैं। *प्रतिनिधियो को वापस बुलाने की भी व्यवस्था है।* ग्राम सोवियतो का निर्वाचन जनता द्वारा 3 वर्ष के लिए किया जाता है। निर्वाचन प्रत्यक्ष रूप से होता है। जिला तथा नगर सोवियतो की भाँति अपने क्षेत्र मे ग्राम सोवियतों को विविध अधिकार प्राप्त हैं। ग्राम सोवियत मे एक अध्यक्ष, एक सचिव तथा आवश्यकतानुसार सदस्य होते हैं। शिक्षा, व्यापार, सार्वजनिक स्वास्थ्य स्थानीय उद्योगों आदि की व्यवस्था

---

[1] भारत वर्ष मे इन्हें ग्राम सभा कहा जाता है।

करने का अधिकार ग्राम सोवियतो को प्राप्त है। रूस मे लगभग [redacted] लाख गाँव हैं जिनमे कुछ बहुत बडे हैं और कुछ बहुत छोटे हैं।

क्षेत्र—सोवियत सघ मे कुछ वेआबाद क्षेत्र ऐसे भी हैं जहाँ नाममात्र की जनसख्या है। वहाँ पर अब आर्थिक विकास किया जा रहा है। ऐसे क्षेत्रो के लिए पृथक सोवियत का प्रबन्ध किया गया है।

सोवियत रूस मे स्थानीय सस्थाओं का बडा महत्व है। विशिस्की ने तो यहाँ तक कहा है कि प्रत्येक सघ गणराज्य स्वय मे ही सम्प्रभु है परन्तु यह सब असत्य ही है। सोवियत रूस मे स्थानीय निकायों की स्वायत्ता इतनी व्यापक नही है जसी कि हमे दिखाई देती है। वहाँ पर केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति के कारण ही स्थानीय सस्थाओ का महत्व घटता रहा है। स्थानीय सस्थाओं का महत्व इसलिए भी कम हो गया है क्योंकि वहाँ पर प्रशासकीय नियन्त्रण के साथ साथ ही साम्यवादी दल का भी नियन्त्रण है। वस्तुत नियन्त्रण की इस दुहरी व्यवस्था के कारण ही स्थानीय सस्थाएँ नागरिक जीवन मे वह अनुदाय प्रस्तुत नही कर पाती जितना कि वह प्रस्तुत कर सकती हैं।

Select References

Adams *Foreign Govts and their Backgrounds*
Karpinsky *The Social and State Structure of U S S R*
Vyshinsky *The Law of Soviet State*
Harper *The Govt of Soviet Union*
Sidney & Beatric Webb *Soviet Communism—A new Civilization*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 लोकतन्त्रात्मक केन्द्रवाद से क्या आशय है? सोवियत रूस मे इसके कार्यों का वर्णन कीजिए।
(Define Democratic Centralism Discuss its working in U S S R)

चतुर्थ खण्ड

स्विटजरलैण्ड की शासन व्यवस्था

- स्विटजरलैण्ड के संविधान की सामान्य एवं ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
- संघीय कार्यपालिका
- प्रत्यक्ष लोकतन्त्र
- स्विस संघीय न्यायाधिकरण तथा राजनीतिक दल
- संघीय विधानपालिका
- कैण्टनों की शासन व्यवस्था

1

स्विटजरलैण्ड के संविधान की सामान्य एवं ऐतिहासिक पृष्ठभूमि

[General & Historical Background of the Swiss Constitution]

"स्विटजरलैण्ड राजनीति के साहसी कार्यों की प्रयोगशाला है तथा उसकी सफलता से समस्त लोकतन्त्रीय देशों को सुरक्षा मिलती है।" —ब्रुक्स

"स्विटजरलैण्ड ही अधिनियम उपक्रम तथा लोक निर्णय का प्राचीनतम स्थान है।" —मुनरो

परिचयात्मक

स्विटजरलैण्ड योरोप का एक छोटा सा देश है जो चारों ओर आल्पस पर्वत शृंखलाओं से घिरा हुआ है। यह विश्व के मनोरम एवं आकर्षक क्रीडा स्थलों में से एक है। इसके उत्तर में जर्मनी, पूर्व में आस्ट्रिया, दक्षिण में इटली और पश्चिम में फ्रांस है। इसका क्षेत्रफल लगभग 15,950 वर्गमील है जोकि भारत के केरल राज्य के बराबर है। इसके पास समुद्रतट नहीं है। इसकी जनसंख्या लगभग 55 लाख से अधिक ही है। इसकी भौगोलिक स्थिति की तुलना हैजलिट ने एक गोल्फ कोर्स से की है। यह अनेकों महत्वपूर्ण नदियों का उद्गम् स्थल है। इसका स्वरूप पहाडी एवं प्लेटोनुमा जैसा है तथा इसका 20% भाग घने जंगलों से घिरा हुआ है।

स्विटजरलैण्ड में विविध भाषा भाषी तथा राष्ट्रीय जातियों के लोग निवास करते हैं। यहाँ के 20 प्रतिशत निवासी फ्रांसीसी हैं जिनकी भाषा फ्रेंच है 5 प्रतिशत निवासी इटालियन भाषा भाषी हैं, 1 प्रतिशत निवासी रोमन भाषा बोलते हैं। स्विटजरलैण्ड में राजकीय कार्य तीनों ही भाषाओं में किया जाता है। यहाँ की 57 प्रतिशत जनसंख्या कैथोलिक और 41 प्रतिशत प्रोटेस्टेंट है। स्विटजरलैण्ड में 20,000 के करीब यहूदी हैं। विभिन्न भाषा भाषी तथा राष्ट्रीय जातियों के होते हुए भी वहाँ के निवासियों में अनुपम एवं आश्चर्यजनक सहिष्णुता है। यहाँ सब लोगों में पारस्परिक भाई-चारे की अद्भुत भावना पाई जाती है। यद्यपि जर्मनी में यहूदियों का नरसंहार किया गया था परन्तु यहाँ पर वे पूर्ण सुरक्षित रहे। यहाँ की भूमि पथरीली होने के कारण केवल 22 प्रतिशत जनसंख्या को कृषि पर जीवित रखने में समर्थ है। यहाँ का विदेशी व्यापार अति उत्तम है। पहाडी प्रदेश होने के कारण यहाँ विश्व के हर कोने से पर्यटकों का आवागमन बना रहता है। यहाँ पर यातायात की भी

कठिनाई बनी रहती है। हैजलिट के शब्दो मे "यातायात तथा निर्यात उनके जीवन का आधार है।" यहाँ जमन जाति के लोग सबसे अधिक हैं। वास्तव मे औद्योगिक के द्र के साथ ही यह जाति केन्द्र भी है। इन धार्मिक विभिन्नताओ के होते हुए भी स्विटजरलैण्ड एक राष्ट्र है। उसकी राष्ट्रीयता का आधार हैं—स्वतन्त्रता प्रेम, आर्थिक प्रजातन्त्र, तटस्थता एव गणतन्त्रात्मक लोकतन्त्र। स्विटजरलैण्ड की विश्व को एक महत्वपूण देन यह है कि उसने राष्ट्रीय आत्म निणय के सिद्धान्त को असत्य सिद्ध कर दिया है। अतएव जचर (Zurcher) ने कहा है कि "स्विस जनता मे राष्ट्रीय एकता तथा देश प्रम की भावना योरोप के अ य देशो की जनता से अधिक दृढ है।" जॉन ब्राउन मेसन का विचार है कि "धम और भाषा के आधार पर गम्भीर भेदो के होते हुए भी स्विटजरलैण्ड ने जिस प्रकार की राष्ट्रीय एकता स्थापित की है, उससे अन्तर्राष्ट्रीय राजनीति के विशेषज्ञ भी प्रभावित हुए हैं। इसमे उन्हें इस बात का प्रमाण मिलता है कि सास्कृतिक विविधता और स्वतन्त्रता की शक्तिशाली परम्परा के होते हुए भी भिन्न भिन्न राष्ट्रो मे पारस्परिक सहयोग मे वृद्धि की आशा और सम्भावना है।"

राजनैतिक विचार
(Political Ideas)

स्विटजरलण्ड के सविधान मे उदारवादी विचारधारा का समावेश ह। व्यक्तिगत स्वतन्त्रता तथा अधिकारो पर बल दिया जाता है। स्विटजरलैण्ड के निवासी स्वभाव से ही पूणत जनतन्त्रवादी हैं। अन्तिम राजनैतिक शक्ति जनता के हाथों मे ही निहित है। लोकत त्र को वे जीवन का श्रेष्ठतम अग मानते हैं। वहाँ के जीवन मे गणतन्त्रवाद का प्रमुख स्थान है। गणत त्रवाद तो वहाँ के सविधान का तृतीय स्तम्भ ही है। वहां पर कोई भी पद वशानुगत नहीं है। स्विटजरलण्ड मे 500 वष पुराना गणतन्त्र है। गणत त्र की जडें वहाँ पर बहुत गहरी हैं। रैपड के शब्दो मे 'स्विटजरलण्ड युगो से गणत त्र रहा है।' स्विटजरलैण्ड मे सत्ता का पूणरूप से विकेन्द्रीकरण है। वहा किसी शक्ति के निरकुश रूप को स्वीकार किया गया है। यद्यपि सविधान मे स्विटजरलण्ड को परिसघ कहा गया है। परन्तु उसमें सघात्मक सरकार के समस्त गुण विद्यमान हैं।

स्विस सविधान का सवैधानिक महत्व (Constitutional Importance of Switzerland)

स्विटजरलण्ड विश्व का सबसे पुराना लाकतन्त्र है। यहाँ पर कभी राजतन्त्र नही रहा। राजनीतिशास्त्र के विद्यार्थी के लिए स्विस सविधान का महत्व बहुत अधिक है। इसने सम्प्रभुता को व्यावहारिक रूप देने का एक महान काय किया है। वास्तविक लोकतन्त्र के दशन केवल स्विटजरलैण्ड मे ही होते हैं। स्विटजरलैण्ड का राजनैतिक विकास लोकतन्त्र का ही विकास है। स्विटजरलण्ड ने कायपालिका के क्षेत्र मे एक नूतन प्रयोग किया है जोकि बहुत ही सफल रहा है। कायपालिका (Plural Executive) प्रत्यक्ष व्यवस्थापन का यहाँ पर सफल प्रयोग किया गया है। यहाँ पर हमे लोकप्रिय सप्रभुता का सजनात्मक रूप देखने को मिलता है। ब्रूक्स के

शब्दों में "स्विटजरलैण्ड साहसी कार्यों की प्रयोगशाला है तथा उसकी सफलता से समस्त जनतन्त्रीय देशों को शिक्षा मिलती है।"[1]

स्विटजरलैण्ड की शासकीय व्यवस्था का महत्व इसलिए भी है क्योंकि उसने यह सिद्ध कर दिया है कि बहुत सी राष्ट्रीय जातियाँ भी एक साथ मिलकर रह सकती हैं। विविध धर्म एवं भाषाओं के होते हुए भी स्विस जनता राष्ट्रीय भावनाओं से ओत प्रोत है। यहाँ विविधता में ही एकता है। आज के विश्व के लिए यह उसका अनूठा उदाहरण है। योरोप के अन्य किसी भी देश के निवासियों में इतनी एकता तथा राष्ट्रीय भावना नहीं पाई जाती जितनी कि स्विटजरलैण्ड के निवासियों में विद्यमान है। धर्म ने वहाँ भाषायी विवाद को जन्म नहीं दिया है। यहाँ पर एक ही कैन्टन में विविध भाषा भाषी एवं धर्म के मानने वाले व्यक्ति रहते हैं। कैन्टनों की सीमाएँ भाषा अथवा धर्म के आधार पर निर्मित नहीं की गई हैं। स्विस संविधान पूर्ण रूप से सिद्धान्त एवं व्यवहार में धर्म निरपेक्ष है। सन् 1928 से वहाँ 'रोमाश' को राष्ट्रीय भाषा के रूप में स्वीकार किया गया है।

स्विटजरलैण्ड ने तटस्थता (Neutrality) का अनुपम आदर्श प्रस्तुत किया है। जर्मनी तथा इटली जैसे बड़े राष्ट्रों से घिरे रहने पर भी उसने तटस्थ रहने का सफल प्रयत्न किया है। उसने अपने इतने लम्बे इतिहास में तटस्थता के आदर्श को कभी नहीं गिरने दिया। सन् 1815 के वियना सम्मेलन के समय से लेकर सन् 1920 तक प्रत्येक सम्मेलन में स्विटजरलैण्ड ने अपनी तटस्थता को स्थिर रखने का पूर्ण प्रयत्न किया है, इसमें उसे सफलता भी मिली है। वह राष्ट्र संघ का भी सदस्य बना था और अब संयुक्त राष्ट्र संघ की सदस्यता भी उसने इसी शर्त पर स्वीकार की है कि प्रत्येक मूल्य पर उसकी तटस्थता की रक्षा की जायगी। इसी तटस्थता के कारण ही वहाँ स्थायी सेना नहीं रखी जाती है, यद्यपि वहाँ के व्यक्ति सबसे अधिक अच्छे लड़ाकू माने जाते हैं। जॉन ब्राउन मैसन ने स्विटजरलैण्ड को "अशान्ति के समुद्र में बसने वाला सुखी द्वीप कहा है।"[2] विश्व के बड़े बड़े सम्मेलन यहाँ पर होते रहते हैं। जेनेवा सम्मेलन इसके लिए बहुत लोकप्रिय है। यहाँ पर बड़े बड़े सम्मेलनों का आयोजन ही इसकी तटस्थता को प्रमाणित करता है। स्विटजरलैण्ड के निवासी खनिज पदार्थों के अभाव में भी प्रकृति पर विजय प्राप्त करने में सफल रहे हैं। यहाँ पर स्वतन्त्रता तथा खुशहाली एक दूसरे की सहचरी है। यहाँ पर हाय हुल्लड़ नहीं है और न ही श्रमिक अशान्ति। स्विटजरलैंड ने एक आदर्श उदाहरण यह भी प्रस्तुत किया है कि लोकतन्त्र कठोर राजनैतिक दलों की अनुपस्थिति में भी चल सकता है तथा संघीय व्यवस्था के लिए सर्वोच्च प्रकार की न्यायपालिका का होना भी आवश्यक नहीं है। संविधान के पाठकों के लिए यह और भी अधिक रुचिकर है कि वहाँ पर अर्द्ध कैन्टनों (Half Cantons) जैसी व्यवस्था है जोकि सम्भवतः बहुत ही कम संविधानों में पाई जाती है। पाठक की रुचि में उस समय और भी अधिक वृद्धि हो जाती है जबकि हम स्विस संविधान को जनतन्त्र का प्रत्यक्ष घर कहते हैं। अतः ब्रुयेल (Buell) ने

1 It is a laboratory of adventerous experiments and her success contributes to the instruction of all republican people —Brooks.

2 A happy land in the sea of unrest —Brown Mason

ठीक ही कहा है कि 'स्विटजरलैण्ड उन लोगों में निकटतम सहयोग की भावना प्रदर्शित कर चुका है जोकि किसी समय राजनैतिक रूप में एक दूसरे से स्वतन्त्र थे और भाषा एवं धर्म के अनुसार एक दूसरे से बहुत अलग हैं।

ऐतिहासिक पृष्ठभूमि
(Historical Background)

स्विटजरलैण्ड का संविधान एक लम्बे विकास का परिणाम है। यहाँ का इतिहास एकीकरण तथा वृद्धिकरण का इतिहास है। यहाँ के प्रारम्भिक इतिहास को हम आवागमन का इतिहास भी कह सकते हैं। 13वीं शताब्दी में स्विटजरलैण्ड में भी सामन्तवाद से मुक्ति पाने के लिए संघर्ष प्रारम्भ हुआ। सन 1291 में स्विस परिसंघ की स्थापना हुई। परिसंघ की स्थापना का उद्देश्य विदेशी आक्रमणों से सुरक्षा करना था। स्विस राष्ट्रीयता का जन्म यहीं से प्रारम्भ हुआ। सन 1315 में इस संघ ने आस्ट्रिया को पराजित करके अपनी उपयोगिता प्रमाणित की। सन् 1353 में इसमें आठ राज्य सम्मिलित हो चुके थे। इन्हें कैन्टन कहा जाता था। कन्टनों की पारस्परिक फूट के कारण ही सन् 1442 से 1450 तक गृह युद्ध चलता रहा। सन् 1481 तक गृह युद्ध की विभीषिका स्विसवासियों को पीड़ित करती रही। इसी वर्ष स्टैंज नामक स्थान पर इन कैन्टनों का एक सम्मेलन आहूत किया गया जिसमें यह निश्चय किया गया कि किसी भी कन्टन में अशान्ति की स्थिति में परिसंघ को हस्तक्षेप करने का अधिकार होगा। सन् 1513 तक बेजूल, शाफहाउस तथा अपेंजल नामक तीन कैन्टनों के परिसंघ में सम्मिलित हो जाने पर परिसंघ के सदस्यों की संख्या 13 हो गई थी। कुछ कैन्टन ऐसे थे जिनको परिसंघ द्वारा पराजित होने के पश्चात इसमें सम्मिलित कर लिया गया और कुछ कैन्टन ऐसे भी थे जोकि युद्ध के समय परिसंघ की सहायता करने को उद्यत रहते थे। कहने का तात्पर्य यह है कि 16वीं शताब्दी तक स्विटजरलैण्ड के विविध भागों में एकीकरण की गहरी भावना स्थापित हो चुकी थी।

सन् 1531 में पुन स्विटजरलण्ड को धार्मिक कारणों से गृह युद्ध की विभीषिका से ग्रस्त होना पड़ा। सुधारवादी नेता ज्विंगली के नेतृत्व में ज्यूरिच तथा बर्न के कैन्टनों ने प्रोटेस्टैन्ट धर्म को अपना लिया था। कैथोलिक धर्म के अवलम्बियों से उनका संघर्ष हुआ। तदुपरान्त धर्म सुधार आन्दोलन का कार्यक्रम जॉन कालविन के नेतृत्व में चलता रहा। स्विटजरलैण्ड में धर्म का संघर्ष दो शताब्दियों तक चलता रहा। सन् 1648 में वेस्टफेलिया की सन्धि (Treaty of Westphalia) हुई तथा योरोप में धार्मिक युद्धों का अन्त हुआ। आन्तरिक अशान्ति के होते हुए भी वेस्ट-फेलिया की सन्धि में स्विटजरलैण्ड को अन्तर्राष्ट्रीय मान्यता प्राप्त हुई और उसे जर्मन शासन से मुक्त कराकर एक सम्प्रभुसत्ता सम्पन्न राज्य के रूप में स्वीकार कर लिया गया। परिसंघ की दुर्बलता यह थी कि उसमें केन्द्रीय कार्यपालिका का अभाव था। ऐसा निश्चय नहीं किया जा सकता था जोकि सभी सदस्य कन्टनों को मान्य हो। क्रमर (Cramer) का कथन है कि "अपने बड़े पड़ोसी देशों की तुलना में स्विस इतिहास हिंसा, रक्तपात, और धार्मिक मदान्धता से कहीं अधिक भरा हुआ है। इस

कारण वहाँ लोकतन्त्रात्मक संघवाद सामाजिक शान्तिप्रियता और धार्मिक सहनशीलता की अन्तिम विजय विशेष रूप से उल्लेखनीय है।'

फ्रान्सीसी राज्य क्रान्ति का प्रभाव (Impact of French Revolution)

सन् 1789 में फ्रांसीसी राज्य क्रान्ति का जन्म हुआ। इस क्रान्ति ने कुलीन वर्ग के समस्त विशेषाधिकारों को एक झटके में समाप्त कर दिया। स्विस राज्यमण्डल की पराजय हुई और उसके स्थान पर हैलवेटिक गणराज्य (Helvetic Republic) की स्थापना हुई। इस गणतन्त्र पर क्रान्तिकारियों का आधिपत्य था। नूतन संविधान की रचना करके एकात्मकता शासन में प्रविष्ट हुई। कुलीनतन्त्र के अध्याय का अन्त हुआ और उसके स्थान पर क्रान्तिकारी लोकतन्त्र स्थापित हुआ। इस नूतन शासकीय व्यवस्था के सिद्धान्त केन्द्रीकरण राष्ट्रीय नागरिकता, निर्वाचित विधान मण्डल तथा उत्तरदायी कार्यपालिका आदि थे। क्रान्ति का आधार राष्ट्रीय विप्लव नहीं था। उसका आधार था विदेशी हस्तक्षेप। इसी कारण ही ये सिद्धान्त लोकप्रिय नहीं बन सके। आस्ट्रिया तथा फ्रांस में संघर्ष छिड़ा, परन्तु स्विटजरलैण्ड से फ्रांसीसी आधिपत्य नहीं डिग सका। स्विस भूमि संघर्ष की रणस्थली बनी रही। नैपोलियन ने राजनैतिक अव्यवस्था को रोकने के लिए स्विटजरलण्ड की प्रशासकीय व्यवस्था में कई संशोधन किये परन्तु फ्रांसीसी आधिपत्य भी सन् 1813 के पश्चात् नहीं चल सका तथा सन् 1815 में नपोलियन के पतन के साथ ही वह भी धराशायी हो गया।

आधुनिक स्विटजरलैण्ड का जन्म
(Birth of Modern Switzerland)

सन 1815 का वर्ष तथा वियना सम्मेलन स्विटजरलण्ड के लिए वरदान सिद्ध हुए। स्विस परिसंघ (Confederation) में तीन और नये कन्टनों के सम्मिलित हो जाने से उसकी सदस्य संख्या 22 हो गई। ये तीन कन्टन फ्रेंच भाषा भाषी थे। यहाँ से ही आधुनिक स्विटजरलण्ड का जन्म हुआ परन्तु स्विस सीमाएँ परिवर्तित नहीं हुईं। अनेक कैन्टनों में कुलीन वर्ग का आधिपत्य अब भी बना रहा। डाइट (Diet) में प्रत्येक कन्टन को एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार दिया गया। यह डाइट विधानमण्डल के रूप में पहले से ही कार्य करती रही थी। डाइट की शक्तियों का निर्णय आन्तरिक अशान्ति को रोकने के लिए ही किया गया था। परिसंघ प्रतिक्रियावादी शक्तियों के हाथों में रहा। कार्यपालिका के अभाव तथा विकेन्द्रित व्यवस्था ने एक बार पुन स्विटजरलैण्ड को खतरे के मोड़ पर लाकर खड़ा कर दिया। इस समय आस्ट्रिया के प्रभाव में वृद्धि हो गई थी। प्रतिक्रियावादी शक्तियों के प्रति सन 1830 में अविश्वास की भावना जनता के खुले विद्रोह के रूप में पुन भड़क उठी। डाइट विद्रोह रोकने में असफल रही जिसके फलस्वरूप मध्यम वर्ग शासन पर सत्तारूढ़ रहा। कुलीन प्रतिक्रियावादी शक्तियों को पराजय का सामना करना पड़ा। स्विटजरलण्ड का इतिहास उसकी भूमि के सदृश भारी उतार चढ़ाव का इतिहास है। सन 1847 में पुन गृह युद्ध की ज्वाला भड़क उठी। उसका स्वरूप तो धार्मिक ही था—कैथोलिक तथा प्रोटेस्टन्टों में संघर्ष हुआ और प्रोटेस्टन्टों की विजय हुई।

सन 1848 का संघीय संविधान (Federal Constitution of 1848)

सन 1848 में स्विटजरलैण्ड के लिए जिस संविधान की रचना की गई उसे

आदर्श संविधान की संज्ञा दी गई है। लोकतन्त्र के आधार पर नवीन संविधान की रचना की गई है। प्रथम बार स्विस राजनीतिज्ञों ने एक शक्तिशाली केन्द्र की आवश्यकता का अनुभव किया। योरोपीय अशांति के कारण आक्रमण का खतरा बढ़ता गया और उसी अनुपात में शक्तिशाली केन्द्र की आवश्यकता अनुभव होने लगी। संविधान का प्रारूप लोकनिर्णय (Referendum) द्वारा स्वीकार कर लिया गया। औपचारिक रूप से इसे परिसंघ ही कहा गया। सुरक्षा, वैदेशिक सम्बन्ध तथा डाक व्यवस्था आदि सामान्य हित के विषय संघीय सरकार के अधिकार में ही रखे गये। इस पर अमेरिकी संघीय व्यवस्था का विशेष प्रभाव पड़ा, द्वितीय सदन का नाम सीनेट रखा गया और उसमें समान प्रतिनिधित्व को स्वीकार किया गया। निम्न सदन के संगठन का आधार सामान्य जनसंख्या को रखा गया। कार्यपालिका का स्वरूप न तो संसदीय ही रखा गया है और न ही अध्यक्षात्मक। कार्यपालिका शक्ति को एक परिषद के ही हाथों में रहने दिया गया। आगे चलकर इसी पद्धति को उ होने संघीय कार्यपालिका का आधार बनाया। अमेरिका की भाँति न्यायपालिका को सर्वोच्च रूप नहीं दिया गया है। जनता की इच्छा को संविधान के रूप में सर्वोच्च माना गया है। सम्प्रभुता का निवास जनता में ही स्वीकार किया गया है।

सन 1874 का संविधान (Constitution of 1874)

उग्रवादी वर्ग (Radicalists) इस संविधान से सन्तुष्ट नहीं था। वह चाहता था कि शक्तिशाली संघ की स्थापना में और अधिक वृद्धि की जाय। कथोलिक हस्तक्षेप में कमी करने का प्रयत्न किया गया। सन् 1874 में नूतन संविधान एक पूर्ण संशोधन के रूप में लोक निर्णय के लिए प्रस्तुत किया गया। संविधान के इस संशोधित रूप को स्वीकार कर लिया गया। कन्टनों की स्वतन्त्रता में पहले से कुछ कमी की गई। न्यायपालिका को और अधिक स्वतन्त्र बनाने का प्रयास किया गया। सन् 1874 के पश्चात भी संविधान में बहुत से संशोधन हुए हैं परन्तु उसकी मूल प्रवृत्ति में कोई परिवर्तन नहीं हुआ है। सन् 1971 तक वहाँ महिला मताधिकार की अनुपस्थिति में लोकतन्त्र का रूप अधूरा ही था परन्तु गत वर्ष इसकी भी पूर्ति हो गई। संविधान में जो भी संशोधन हुए हैं उनसे केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति कम नहीं हुई है अपितु उसका विकास ही हुआ है।

स्विटजरलैण्ड के संविधान की विशेषताएं
(*Characteristics of the Swiss Constitution*)

प्रत्येक संविधान की अपनी अनूठी विशेषताएँ हुआ करती हैं। स्विस संविधान उदारवाद के आवरण में विशुद्ध जनतन्त्र है। यह अपने ढंग का संविधान है जिसकी धमनियों में लोक निर्णय तथा प्रारम्भक का रक्त स्राव हो रहा है। यह एक स्विस परीक्षण है। यह अध्यक्षात्मक तथा संसदात्मक प्रणालियों का मध्य मार्ग है। इसकी संघीय व्यवस्था अमेरिकी तथा भारतीय संघ व्यवस्थाओं के मध्य की है। बहुल कार्यपालिका का आविष्कार इसकी राजनीति विज्ञान को मौलिक देन कही जा सकती है। *यदि इंगलैण्ड को संसदीय पद्धति का सूत्रधार और अमेरिका को अध्यक्षात्मक प्रणाली का आदर्श कहा जा सकता है तो स्विटजरलैण्ड को भी प्रत्यक्ष जनतन्त्र का घर कहा जा सकता है।* इसकी मौलिक विशेषताएँ अग्रलिखित हैं—

1. लिखित एव अनम्य सविधान (Written & Rigid Constitution)

प्रत्येक सघीय सविधान केन्द्र तथा उसकी इकाइयों के बीच समझौता होता है। लिखित रूप मे केन्द्र तथा उसकी इकाइयों के मध्य शक्तियों का विभाजन होता है। स्विस सविधान को भी लिखित सविधानों की श्रेणी मे ही रखा जाता है क्योंकि वहाँ पर भी इगलण्ड की भाति न तो सवैधानिक परम्पराएँ ही हैं और न ही उनका वहाँ महत्व है। स्विस सविधान निर्मित सविधान है, इसी कारण वह लिखित सविधानो की श्रणी मे आता है। निश्चित सवैधानिक प्रक्रिया से उसका निर्माण हुआ है। उसके निर्माण का समय भी निश्चित है। इसमें सवधानिक निणयों को भी महत्व नही दिया गया है। अमेरिका, भारत, कनाडा तथा रूस आदि की भाँति यहाँ का सविधान भी लिखित सविधान है। उसम मौलिक अधिकारों का घोषणा पत्र नही है परन्तु कहीं कहीं महत्वपूण अधिकारों का वणन अवश्य किया गया है।

स्विस सविधान को अनम्य सविधानों की श्रेणी मे रखना अधिक उपयुक्त होगा यद्यपि वह इतना कठोर एव दुष्परिवतनशील नही है जितना कि अमेरिका का सविधान जटिल एव कठोर है। वहाँ सविधान मे सशोधन करने की प्रक्रिया सरल तथा अमेरिका की अपेक्षा अधिक लोकत त्रीय है। वहाँ सशोधन की विशेष क्रिया द्वारा कानूनो मे परिवतन हो सकते हैं। अब तक इसमे लगभग वहाँ 55 सशोधन हो चुके हैं। सन् 1874 मे तो पूण सविधान ही बदल दिया गया। यदि हम सविधान के सशोधन सम्बन्धी अनुच्छेदो का अवलोकन करे तो ऐसा प्रतीत होता है कि सविधान का बदलना बहुत कठिन है, परन्तु व्यवहार मे ऐसा नही है। यह बात अवश्य है कि साधारण कानूनों की अपेक्षा सवधानिक परिवतन करना कठिन है। स्विटजरलैण्ड मे सघीय कायपालिका सशोधनों के प्रारूप तैयार करती है और वे ही दोनो सदनो के समक्ष उन्हें प्रस्तुत भी करते हैं। सघीय कायपालिका मे विभिन्न राजनतिक दलो के सदस्य होते हैं। इसीलिए सघाय व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकृति मे कोई बाधा उत्पन्न नहीं होती। फाइनर के शब्दों मे ' स्विस सविधान का वर्गीकरण अनम्य सविधानो मे ही किया जायेगा क्योंकि वहा पर साधारण कानून के निर्माण की विधि की तुलना मे सवधानिक सशोधन करना अधिक कठिन है।" सशोधन के लिए जनता की साधारण सी शका ही पर्याप्त होती है। इसके विपरीत अमेरिका मे सवैधानिक सशोधन 3/4 राज्यों की स्वीकृति द्वारा ही होना चाहिए।

2 लम्बा प्रलेख (A Long Document)

स्विस सविधान अमेरिकी सविधान से दुगना तथा भारतीय सविधान का आठवाँ भाग है। इसम केवल 123 धाराएँ हैं, जबकि अमेरिकी सविधान मे केवल 7 धाराएँ हैं पर तु इसके विपरीत भारतीय सविधान म 395 धाराएँ हैं। सम्भवत स्विस सविधान के कुछ विस्तृत होने का मूल कारण यह है कि सविधान निर्माता केन्द्र तथा उसकी इकाइयो के मध्य शक्तियो का विभाजन स्पष्ट एव व्यापक रूप से करना चाहते थे जिसस कि सदिग्धता के लिए कोई स्थान ही शेष न रह जाय।

3 गणतन्त्रात्मक सविधान (Republican Constitution)

वास्तव मे स्विटजरलण्ड कभी भी राजतन्त्र नही रहा परन्तु वह सदैव स ही स्वतन्त्र होने की कामना करता रहा है। सविधान का स्वरूप गणतन्त्रात्मक है। यहाँ

साधारण कर्मचारी से लेकर संघीय कार्यपालिका के अध्यक्ष तक का कोई भी राजकीय पद वंशानुगत नहीं है। संघीय कार्यपालिका का सामूहिक राष्ट्रपति (Collective President) अप्रत्यक्ष रूप से निश्चित अवधि के लिए जन प्रतिनिधियों द्वारा निर्वाचित होता है।

4 उदारतावाद का प्रभाव (Impact of Liberalism)

स्विस संविधान के निर्माता उदारतावादी विचारधारा से पूर्णरूप से प्रभावित थे। उन विचारों को उन्होंने संविधान में स्थान दिया, यद्यपि रूस भारत तथा अमेरिका के संविधानों के समान उनका स्वरूप अधिकार पत्र का नहीं है। स्वतन्त्रता की रक्षा सम्बन्धी कई अनुच्छेद स्विस संविधान में उपलब्ध हैं। नागरिकों को भाषण, आवागमन, विचार आदि करने की पूर्ण स्वतन्त्रता है। यहाँ पर धार्मिक स्वतन्त्रता भी प्रदान की गई है। संविधान निर्माता नागरिकों को प्रताड़ना तथा विविध अंकुशों से मुक्त रखना चाहते थे। विधि के समक्ष समानता रखी गई है। निःशुल्क प्रारम्भिक शिक्षा की व्यवस्था की गई है। यद्यपि उदारतावाद के आर्थिक पहलू को पूंजीवादी व्यवस्था कहा जाता है, परन्तु संविधान निर्माताओं ने राज्य के स्वरूप को लोक हितकारी राज्य का रूप ही दिया है।

5 परिषदात्मक कार्यपालिका (Collegial Executive)

स्विस संविधान निर्माताओं ने अपनी कार्यपालिका का स्वरूप परिषदात्मक रखा है। कार्यपालिका शक्ति किसी विशेष व्यक्ति में निहित न होकर एक परिषद में ही निहित है। परिषद में सात सदस्य होते हैं जो समान स्तर के होते हैं और जिनकी शक्तियों एवं उत्तरदायित्वों में कोई अन्तर नहीं होता। परिषद का अध्यक्ष औपचारिक रूप से स्विस संघ का अध्यक्ष होता है, जोकि अन्य संसदीय देशों में राष्ट्राध्यक्ष द्वारा सम्पादित कार्यों का ही सम्पादन करता है किन्तु उसकी स्थिति अन्य सदस्यों की अपेक्षा बहुत अच्छी नहीं होती। वह अन्य सदस्यों के ही सदृश कार्य करता है। कार्यपालिका का अध्यक्ष पद बारी बारी से उसके सदस्यों को प्राप्त होता है।

6 द्विसदनात्मक विधान मण्डल (Bicameral Legislature)

प्रो० स्ट्रॉग ने कहा है कि परिषदात्मक कार्यपालिका के समान स्विस विधान मण्डल भी अनूठा ही है। यहाँ पर व्यवस्थापिका के सम्बन्ध में द्विसदनात्मक प्रणाली को अपनाया गया है। निम्न सदन को राष्ट्रीय परिषद (National Council) तथा वरिष्ठ सदन को राज्य सभा (Council of the States) कहा जाता है। निम्न सदन का प्रयोग जन साधारण को प्रतिनिधित्व प्रदान करने के लिए किया गया है और वरिष्ठ सदन का प्रयोग कैन्टनों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान करने के लिए किया गया है। सन 1971 तक वहाँ पर महिला मताधिकार की व्यवस्था नहीं थी। स्त्रियों का कार्य साज सज्जा तथा गृह कार्यों तक ही सीमित था। आर्थिक कार्यों में वे अग्रिणी थीं परन्तु उनमें राजनैतिक चेतना देर से जागृत हुई। सन् 1971 के पश्चात् ही स्विस लोकतन्त्र को पूर्णता प्राप्त हुई है।

7 प्रशासनिक कानून पर अवलम्बित न्यायपालिका (Judiciary based on Administrative Law)

स्विटजरलैण्ड की न्याय व्यवस्था का आधार है प्रशासकीय कानून। जन

साधारण तथा प्रशासकीय कर्मचारियों के लिए पृथक पृथक न्यायालय होते हैं। डाइसी प्रशासकीय न्याय व्यवस्था को नागरिक अधिकारों के ऊपर कुठाराघात समझता है। परन्तु यदि न्यायपालिका स्वतन्त्र रह सके और न्यायाधीश निष्पक्ष हो तो इस प्रकार की न्याय व्यवस्था को दोषों से मुक्त रखा जा सकता है। यह सत्य है कि वहाँ पर भी न्यायपालिका भारत तथा अमेरिका की भाँति ही नागरिक अधिकारों की सुरक्षा करती है। परन्तु वहाँ के सर्वोच्च न्यायालय अर्थात संघीय न्यायालय (Federal Tribunal) को वह स्तर प्राप्त नहीं है जोकि अमेरिका के सर्वोच्च न्यायालय को प्राप्त है। यहाँ पर संघीय न्यायालय वहाँ की राष्ट्रीय व्यवस्थापिका पर कोई नियन्त्रण नहीं रखता तथा उसके द्वारा बनाये गये किसी नियम को अवैध घोषित नहीं कर सकता परन्तु उसे इस प्रकार का अधिकार कैंटनों की व्यवस्थापिकाओं के सम्बन्ध में अवश्य ही प्राप्त है। इससे संविधान में केन्द्रीयकरण की ओर अधिक पुष्टि होती है।

(8) राजनैतिक दलों की स्थिति (Position of Political Parties)

स्विटजरलैण्ड राजनैतिक दल प्रणाली की दूषितताओं से मुक्त है। राजनैतिक समस्याओं पर दलीय दृष्टिकोण से विचार नहीं किया जाता। वहाँ पर दलों का स्वभाव ही समझौतावादी है। संघीय कार्यपालिका का गठन दलीय अनुपात पर किया जाता है। वहाँ विधान मंडलों में ऐंग्लो सक्सन (इंगलैण्ड) राज्यों के समान विरोधी दल नहीं हो तो वहाँ के प्रमुख राजनैतिक दलों में सत्ता के लिये विशेष संघर्ष भी नहीं होता है।

(9) गतिशील संविधान है (It is a Dynamic Constitution)

गतिशील संविधान उसे कहा जाता है जोकि अपनी आत्मा की अवहेलना किए बिना भी समयानुकूल परिवर्तन कर लेता है। यह गुण स्विस संविधान में पाया जाता है। समय की माँग को दृष्टिगत रखते हुए उसने उदारतावादी आत्मा की अवहेलना किए बिना समय समय पर संविधान में जो संशोधन कर लिये हैं उनसे उसका पूँजीवादी रंग कुछ फीका पड़ गया है। सन 1877 से लेकर 1920 तक कई अधिनियमों के द्वारा औद्योगिक शोषण की मात्रा को भी बहुत कम कर दिया गया है। सन 1913 में कई नियमों का निर्माण करके जनस्वास्थ्य की रक्षार्थ बीमारियों से संघर्ष करने की तैयारियाँ की गई। व्यक्ति की सामाजिक रक्षार्थ सन् 1820 में जुआ विरोध कानून बनाया गया। यहाँ पर स्वतन्त्रता को कम करने वाले अधिनियमों का जनता ने सर्वदा ही विरोध किया है।

(10) संघात्मक संविधान (It is a Federal Constitution)

यद्यपि संविधान में स्विटजरलैण्ड को परिसंघ कहा गया है परन्तु उसमें संघात्मकता के समस्त गुण पाये जाते हैं संविधान की सर्वोच्चता है लिखित एवं अनम्य संविधान है तथा केन्द्र और उसकी इकाइयों के मध्य शक्तियों का विभाजन है। कैंटनों ने स्वाधीनता को त्यागकर स्वायत्तता का वरण किया है।

(11) भिन्नता में एकता (Unity in Diversity)

स्विटजरलैण्ड विविध भाषाओं, धर्मों एवं जातियों वाला देश है। यहाँ ५ 74 प्रतिशत जर्मन, 21 प्रतिशत फ्रेंच, 4 प्रतिशत इटालियन तथा 1 ...

लटिन भाषा का प्रयोग करने वाले व्यक्ति निवास करते हैं। समस्त कानून एव राजकीय आदेशो का प्रकाशन प्रथम तीन भाषाओ मे होता है। वहाँ धार्मिक भिन्नता भी है। कुल जनसख्या के 41 प्रतिशत निवासी रोमन कथोलिक हैं 54 प्रतिशत प्रोटस्टेट धर्मावलम्बी हैं तथा 1 प्रतिशत निवासी यहूदी हैं। इस प्रकार वहाँ भाषागत एव धार्मिक विभिन्नताओं के होते हुए भी एकीकरण की भावना है जोकि उनको एक राष्ट्र के रूप मे परिणत करती है।

(12) अधिकार पत्र का अभाव (Absence of the Bill of Rights)

अधिकतर सघात्मक सविधानो मे अधिकार पत्र को सम्मिलित किया जाता है और उनकी सुरक्षा के साधनो का भी वणन होता है किन्तु स्विस सविधान मे इस प्रकार के अधिकार पत्र का अभाव है। नागरिका के अधिकारों को सविधान के किसी भी भाग मे समग्रित रूप मे नही रखा गया है। वे सविधान में यत्र-तत्र बिखरे हुए हैं। प्रत्यक्ष लोकत त्रीय व्यवस्था इन अधिकारों का अतिक्रमण नही करने देती। जिस समय तक जनता मे मैत्रीभाव है उस समय तक नागरिक अधिकारों की सुरक्षा चिन्ता का विषय नही है। लाइमन ने स्विस सविधान की प्रशसा करते हुए कहा है, ' स्विटजरलण्ड का सविधान प्रायमिक लोकत त्र जसी सस्थाएं प्रदान करता है जोकि एक स्थिर समाज मे ही पनप सकती हैं।"

स्विस सविधान मे सशोधन प्रक्रिया
(Amending Process of Swiss Constitution)

स्विटजरलण्ड का सविधान अनम्य है जिसमे सशोधन के लिये विशेष व्यवस्था की आवश्यकता होती है। स्विटजरलण्ड मे अनुच्छेद 118 से लेकर 123 तक *सविधान मे सशोधन प्रक्रिया का उल्लेख ह। स्विटजरलैण्ड म सशोधन करना इतना* कठिन नही है जितना कि अमेरिका मे। इसमें दो मत नही हैं कि स्विस सविधान की दुष्परिवतनशीलता सविधान की गतिशीलता मे कभी भी बाधक सिद्ध नही हुई। स्विस सविधान मे सशोधन की दो प्रक्रियाएँ रखी गई हैं और दोना मे ही अन्तत लोकप्रिय सप्रभुता का प्रतीक लोक निणय ही निर्णायक है।

पूण सशोधन अथवा पूण पुर्नविचार (Complete Modification)

सविधान को पूणत सशोधित करने के लिय राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के किसी भी सदन द्वारा प्रस्ताव पारित किया जा सकता है तथा इस आशय का प्रस्ताव दोनों सदनों से एक साथ भी आ सकता है। यदि दोनों सदन उस पूण सशोधन के प्रस्ताव पर सहमत हो जाते हैं तो तत्पश्चात वह प्रस्ताव लोक निणय की स्वीकृति के लिये प्रस्तुत किया जाता है। लोक निणय की स्वीकृति ही पूण सशोधन के लिये पर्याप्त नहीं होती। इसके साथ साथ उस सशोधन प्रस्ताव को कैंटनो का बहुमत भी प्राप्त होना चाहिए। प्रत्येक पूण कन्टन का एक मत होता है और प्रत्येक अद्ध कन्टन का आधा मत माना जाता है। परन्तु यह भी सम्भव है कि व्यवस्थापिका के दोनों सदन एकमत नहीं हो ऐसी स्थिति मे निम्नलिखित प्रक्रिया का प्रयोग किया जाता है—

1 सवप्रथम लोक निणय के द्वारा यह निश्चय किया जाता है कि पूण सशोधन किया जाय अथवा नहीं।

2 यदि लोक निणय द्वारा सशोधन की आवश्यकता को स्वीकार कर लिया जाता है तो राष्ट्रीय व्यवस्थापिका को भग कर दिया जाता है और उसके लिये नवीन निर्वाचन कराये जाते हैं। इस समय कैंटनो के मतो को ध्यान मे नहीं रखा जाता।

3 नवनिर्मित व्यवस्थापिका सशोधन का काय करती है एव उसके प्रारूप तथा कलेवर का निर्माण करती है।

4 दोनो सदनो की स्वीकृति के पश्चात उसे पुन लोक निणय के लिये रखा जाता है। जनमत द्वारा स्वीकृति होने पर उस पर कन्टनो के बहुमत की स्वीकृति भी अपेक्षित है। इस प्रक्रिया के द्वारा सविधान म पूण सशोधन करना सम्भव है। स्विटजरलैण्ड मे पूण सशोधन की प्रक्रिया अधिक लोकप्रिय नहीं है। वास्तव मे सन 1874 का सविधान ही इसका अपवाद है। यहाँ पर आशिक सशोधन ही अधिक लोकप्रिय है। इस सम्बन्ध में यह ध्यान रखना चाहिये कि सविधान मे पूण सशोधन के प्रस्ताव को व्यवस्थापिका द्वारा ही रखा जाना आवश्यक नहीं है। इस उद्देश्य का प्रस्ताव वहाँ के 50 000 नागरिको द्वारा भी रखा जा सकता है। इस स्थिति मे लोक निणय ही यह निणय करता है कि सशाधन अपक्षित है अथवा नही।

2 आशिक सशोधन (Partial Amendment)

इस रूप मे सशोधन व्यवस्थापिका की ओर से भी प्रस्तुत किया जा सकता है और जनता की ओर से भी। जब सविधान म आशिक रूप से सशोधन करने का प्रस्ताव जनता की ओर से प्रस्तुत किया जाता है तो वह उपक्रम (Initiative) कहलाता है और उसे 50 000 नागरिक व्यवस्थापिका के सम्मुख निर्मित तथा अनिर्मित (Formulated and Unformulated) दोनो ही रूपो मे प्रस्तुत कर सकते हैं। यदि प्रस्ताव अनिर्मित रूप मे है तो व्यवस्थापिका उसका प्रारूप तयार करके लोकनिणय (Referendum) के लिये प्रस्तुत करती है। और यह जानने की चेष्टा करती है कि इस आशय का सशोधन प्रस्ताव स्वीकार किया जाय अथवा नही। यदि नागरिको ने सशोधन प्रस्ताव निर्मित रूप मे रखा है तो वह प्रस्ताव व्यवस्थापिका म तुरन्त ही लोक निर्णय द्वारा स्वीकृति के लिये प्रस्तुत किया जाता है। परन्तु यदि व्यवस्थापिका चाहे तो वह अपनी ओर से भी सशोधन का प्रस्ताव तयार करके वकल्पिक रूप मे प्रस्तुत कर सकती है और वह भी साथ ही साथ लोक निणय के लिए प्रस्तुत किया जाता है। राष्ट्रीय व्यवस्थापिका इस प्रकार का पग उसी समय उठाती है जब वह प्रस्तावित सशोधन से सहमत नही हो पाती। यदि लोक निणय सशोधन प्रस्ताव का समथन करता है तो व्यवस्थापिका प्रस्ताव मे दिये हुए निर्देशो के अनुसार ही सशोधन विधेयक निर्मित करती है। पुन एक बार वह प्रस्ताव जनता द्वारा स्वीकृति के लिये रखा जाता है। उस प्रस्ताव को कन्टनो के बहुमत द्वारा भी स्वीकृत होना चाहिए।

इस प्रकार स्विस सविधान मे सशोधन की जिन दो प्रक्रियाओ का उल्लेख यहाँ पर किया गया है उनसे यह स्पष्ट है कि सशोधन के रूप एव वांछनीयता का अंतिम निणय लोक निणय के हाथो मे ही है। जनता की शक्ति को अतिम सत्य के रूप म स्वीकार किया गया है।

संशोधन प्रक्रिया का मूल्यांकन (Estimate of Amending Process)

जसा कि पहल भी कहा जा चुका है स्विटजरलैण्ड मे पूर्ण संशोधन, लोकप्रिय नही है। सन् 1880 मे पचास हजार नागरिकों द्वारा रखा गया आंशिक संशोधन का प्रस्ताव लोक निणय द्वारा अस्वीकृत कर दिया गया था। आज के वैज्ञानिक एव यान्त्रिक युग म सविधान मे पूण संशोधन करना सम्भव नहीं होता। ऐसा करने के लिए तो पृथक निर्वाचित संविधान निर्मात्री सभा का होना ही आवश्यक है। स्विस सविधान मे सन् 1960 तक लगभग 51 संशोधन हो चुके हैं। अमेरिका के इतने दीघकालीन इतिहास मे भी इतने संशोधन सुलभ नही हो सके। स्विटजरलैण्ड म न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) की व्यवस्था नही है और इसी लिए सविधान को गतिशील बनाए रखने का काय संवधानिक संशोधनों ने किया है। सन् 1939 मे जनता मे इस आशय का प्रस्ताव अस्वीकार कर दिया था कि न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति संघीय न्यायपालिका को दी जाय। रपड (Rappard) ने इस ओर सकेत किया है कि स्विस जनता के लिए राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के विद्रोहात्मक स्वरूप के समक्ष अपने देश के मूल कानून मे परिवतन करना साधारण नियमों एव विधियो की अपेक्षा अधिक सरल है।

इस प्रकार हम देखते हैं कि स्विटजरलैण्ड की संशोधन व्यवस्था मे सभी महत्वपूण निकाय एक साथ ही भाग लेत हैं—कार्यकारिणी परिषद, व्यवस्थापिका, जनता तथा कैन्टन एव लोक निणय की व्यवस्था प्रत्येक परिस्थिति म होनी आवश्यक है। अमेरिका, रूस तथा भारत में यह व्यवस्था नही है। वहाँ पर जनता सवधानिक संशोधनो मे भाग नही लेती। स्विस सविधान मे जो संशोधन प्रक्रिया है उसकी अपनी कुछ कमियाँ हैं जो कि निम्न प्रकार हैं

1 सविधान मे संशोधन की प्रक्रिया भी बहुत जटिल है वह इगलैण्ड अथवा रूस की भांति सरल नही है, अपितु यहाँ पर समस्याएँ पारस्परिक रूप से एक-दूसरे के साथ उलझी हुई हैं।

2 संशोधन प्रक्रिया बहुत अपव्ययी है।

3 संशोधनो के पुष्टीकरण की व्यवस्था भी समय एव धन का दुरुपयोग ही है। जनता मे इतने विवेक का होना कि वे सवैधानिक संशोधनो पर कोई निणय कर सके, आश्चयजनक ही है। कानून विशेष योग्यता का विषय है और वह जनता मे उपलब्ध नही होती। यह भी कम हास्यास्पद नही है कि विधायकों के निणय अज्ञानी व्यक्तियों के हाथों मे समर्पित किए जाएँ।

4 संशोधन की प्रक्रिया राष्ट्रीय व्यवस्थापिका मे अविश्वास तथा अनुत्तरदायित्व की भावना का विकास करता है।

5 महिला मताधिकार जैसे प्रगतिशील संशोधन भी संशोधन प्रक्रिया की जटिलता के कारण ही कानून का रूप धारण नही कर सके।

6 उपक्रम के द्वारा जब 50,000 नागरिक लिखित रूप मे आंशिक संशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव विधानपालिका के पास भेजते हैं और उस समय व्यवस्थापिका यदि अपनी असहमति प्रकट करती है तो उसे वैकल्पिक रूप मे लोकनिणय के समक्ष

प्रस्ताव रखने का अधिकार है। इस प्रावधान से अनुचित प्रतिस्पर्धा तथा द्वेष को बल मिलता है।

7 राष्ट्रीय व्यवस्थापिका को सदैव ही पराजित आत्म समर्पण की स्थिति मे रहना पड़ता है।

स्विस सशोधन प्रक्रिया की अमेरिकी सशोधन प्रक्रिया से तुलना
(Swiss & American Procedures Compared)

(i) स्विटजरलैण्ड मे सविधान सशोधन की प्रक्रिया अमेरिकी सशोधन प्रक्रिया की अपेक्षा अधिक सरल एव जनतन्त्रीय है।

(ii) स्विटजरलैण्ड मे जनता को उपक्रम के आधार पर ही सविधान मे सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार है। यह अधिकार अमेरिका मे जनता को प्राप्त नही है।

(iii) अमेरिका मे स्विटजरलैण्ड के समान सशोधन के दो रूप—पूर्ण एव आंशिक नही हैं।

(iv) अमेरिका मे सघ की इकाइयो को भी सविधान मे सशोधन प्रस्तावित करने का अधिकार दिया गया है। परन्तु यह अधिकार स्विटजरलैण्ड मे इकाइयों को प्राप्त नही है।

(v) अमेरिका मे सविधान म सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव 3/4 राज्यो से भी स्वीकार होना चाहिये परन्तु यह व्यवस्था स्विटजरलैण्ड मे नही है।

(vi) अमेरिका मे यदि सशोधन सम्बन्धी प्रस्ताव पर दोनो सदन सहमत हो तो वह प्रस्ताव लोकनिर्णय के द्वारा निर्णीत नही किया जाता, परन्तु यह प्रावधान स्विटजरलैण्ड मे पाया जाता है। क्योंकि यहाँ पर ऐसी स्थिति मे राष्ट्रीय व्यवस्थापिका भग कर दी जाती है और नवीन निर्वाचन होते हैं।

(vii) अमेरिका में 13 राज्य एक मत से सविधान मे किसी भी प्रकार के सशोधन करने से रोक सकते हैं परन्तु स्विटजरलण्ड मे यह सम्भव नही है क्योंकि वहाँ पर 11½ कन्टन अपना मत तो अवश्य देते हैं पर तु वे भी प्रगति को नहीं रोक सकते।

(viii) अमेरिका मे यह निश्चित नहीं है कि कितने समय मे राज्य सशोधन के सम्बन्ध मे अपनी सहमति व्यक्त करें। उदाहरणार्थ—एक सशोधन पर ओहियो राज्य ने अपनी सहमति 80 वर्ष पश्चात् प्रदान की थी। इसके विपरीत स्विटजरलण्ड मे लोकनिर्णय की व्यवस्था इतनी शक्तिशाली है कि प्रक्रिया एव स्वीकृति मे देर का प्रश्न ही नही उठता।

(ix) अमेरिका मे सवैधानिक सशोधनो को उच्चतम न्यायालय अवैध घोषित कर सकता है और इसके समक्ष व्यवस्थापिका भी स्वय अपने आप को असमर्थ पाती है परन्तु स्विटजरलण्ड मे यह सम्भव नही होता, वहाँ पर सघीय न्यायपालिका को यह शक्ति प्राप्त नही है।

स्विटजरलैण्ड की सघ व्यवस्था
(Swiss Federal System)

सघात्मक व्यवस्था आज के युग की सबसे अधिक उपयोगी व्यवस्था समझी

जाती है। संघ राज्य समझौतावादी होते हैं। यह केन्द्रीकरण तथा विकेन्द्रीकरण का सामंजस्य है। हम इसे सामान्य एवं प्रादेशिक शासकों के मध्य सामंजस्य कह सकते हैं। फाइनर के अनुसार 'संघ राज्य वह है जिसमें अधिकार और शक्ति का एक भाग स्थानीय क्षेत्रों में ही निहित होता है और दूसरा भाग एक केन्द्रीय संस्था में।" भारत, रूस, अमेरिका, कनाडा, आस्ट्रेलिया आदि देशों में संघात्मक व्यवस्था ही पाई जाती है। स्विटजरलैण्ड ने भी संघात्मक व्यवस्था को अपनाया है।

कभी कभी स्विटजरलैण्ड की संघात्मकता के विषय में शंका प्रकट की जाती है कि वह एक संघ है अथवा नहीं। कुछ लेखक स्विटजरलैण्ड को संघ मानने के लिये तैयार नहीं हैं। उनके अनुसार स्विटजरलैण्ड संघात्मकता की कसौटी पर खरा नहीं उतरता। उसे वे परिसंघ (Confederation) कहना अधिक उचित समझते हैं क्योंकि वे इसे कैण्टनों का शिथिल समूह मानते हैं। संविधान में भी स्विटजरलैण्ड को परिसंघ ही कहा गया है जोकि उचित नहीं है। वस्तुतः यह तो निश्चित ही है कि वह अरब गणराज्य जैसा परिसंघ नहीं है। स्विस संविधान का अनुच्छेद 3 ही यह भ्रम उत्पन्न करता है क्योंकि उसके अन्तर्गत उन विषयों के सम्बन्ध में जो केन्द्र को नहीं दिये गये हैं कैण्टनों की सरकारों को सम्प्रभु कहा गया है। परन्तु स्विस संवैधानिक विकास की उन्मुखता केन्द्रवाद की ओर अधिक रही है। कैण्टनों को पर्याप्त स्वायत्तता प्राप्त है और उसका वे प्रयोग भी करते हैं। कैण्टनों के अपने अपने संविधान हैं और अनुच्छेद 6 के अनुसार उन पर केवल एक ही प्रतिबन्ध है कि संविधान का स्वरूप गणतन्त्रात्मक होगा और संविधान का कोई भी अंश संघीय संविधान के विपरीत नहीं होगा। संघ शासन हम उसे कहते हैं जिसमें द्वैध शासन व्यवस्था (Dual Polity), शक्तियों का वितरण, संविधान की सर्वोच्चता एवं स्वतन्त्र न्यायपालिका आदि विद्यमान हो। यदि हम स्विस संविधान को संघात्मकता की इस कसौटी पर कस कर देखें तो हम यह अनुभव करेंगे कि वह वास्तव में एक संघ ही है।

स्विस संविधान में संघात्मकता के तत्व (Federal Elements in Swiss Constitution)

स्विस संविधान में परिसंघ शब्द का प्रयोग केवल एक औपचारिकता मात्र ही है। स्विटजरलैण्ड का संवैधानिक इतिहास केन्द्रीकरण की ओर झुका हुआ है। वहाँ के निवासियों ने सदैव ही केन्द्रीय शासन को शक्तिशाली बनाने का प्रयास किया। स्विस परिसंघ के विघटन की कोई संभावना नहीं है। वह शिथिलता के कगार पर खड़ा हुआ नहीं है। अमेरिका की भाँति स्विस कैण्टन भी अपनी स्वतन्त्रता की रक्षा के लिये किसी भी सीमा तक अपनी सम्प्रभुता का परित्याग करने को तत्पर थे। स्विस संघ की अटूटता तथा उसके स्थायित्व को बनाये रखने का पूर्ण प्रयत्न किया गया है। स्विस संघ को शाश्वत कैण्टनों का शाश्वत संघ कहा गया है। स्विस संघ में 19 पूर्ण कैण्टन हैं तथा 6 अर्धकैण्टन हैं। स्विस संविधान की प्रमुख इकाइयाँ है—बर्न, ज्यूरिख, थोड उरी, जुग ओरगो बसल, जेनेवा टिसनो आदि। स्विस संविधान में संघात्मकता के निम्नलिखित तत्व विद्यमान हैं—

(1) सरकारों के दो समूह (Two Sets of the Government)—स्विस संघात्मक व्यवस्था में सरकारों के दो समूह हैं—राष्ट्रीय सरकार तथा कैण्टनों

की सरकारें। केन्द्र तथा कैन्टनो की सरकारें एक दूसरे पर आश्रित नही हैं। परन्तु वे एक दूसरे को नष्ट भी नही कर सकती। संघ की इकाइयो को स्वेच्छा से पृथक होने का अधिकार नहीं है। केन्द्र तथा कैन्टनो की सरकारो के अपने अपने क्षेत्र निश्चित हैं जिनमे वे स्वतन्त्र रूप से कार्य कर सकते हैं। प्रत्येक कैन्टन का पृथक संविधान है। उन्हे नागरिकता के अपने अपने नियम बनाने का भी अधिकार दिया गया है। दोहरी नागरिकता की व्यवस्था है। दोहरी न्यायपालिका भी रखी गई है। अमेरिकी सीनेट की भाँति कैन्टनो को केन्द्रीय व्यवस्थापिका के वरिष्ठ सदन मे समान प्रतिनिधित्व प्रदान किया गया है। प्रत्येक पूर्ण कैन्टन दो सदस्य तथा अर्द्धकैन्टन एक सदस्य प्रेषित करता है। इससे हमे यह संकेत भी मिलता है कि केन्द्र संघ की इकाइयो पर अवलम्बित है। इसके अतिरिक्त अमेरिका की भाँति सम्मेलन प्रक्रिया द्वारा स्विस संघ का भी निर्माण हुआ है। 3 कैन्टनो से प्रारम्भ होकर यह 19 पूर्ण तथा 6 अर्द्ध कैन्टनों तक पहुँच गया है।

(2) शक्तियो का वितरण (Distribution of Powers)—स्विस संघ मे भी शक्तियो एवं अधिकारो का वितरण केन्द्रीय तथा राज्यों के मध्य किया गया है। संघीय अनुसूची मे उन विषयो का उल्लेख किया गया है जोकि केन्द्रीय सरकार के अधिकार क्षेत्र मे रखे गये हैं। इसमे वे विषय हैं जिनको कि संविधान निर्माताओ ने राष्ट्रीय महत्व का समझा है। इनमे से कुछ इस प्रकार हैं—वैदेशिक सम्बन्ध, युद्ध की घोषणा, मुद्रा, उच्च शिक्षा, डाक एवं तार, वाणिज्य, जनस्वास्थ्य विशेषकर छूतवाली बीमारियाँ एवं मछली पकडना आदि। इन विषयों के सम्बन्ध मे कानून बनाने का एक मात्र अधिकार केन्द्र को है।

समवर्ती अनुसूची का अंकन स्विस संविधान मे किया गया है। इसमे उन विषयो को रखा गया जिनके सम्बन्ध मे केन्द्र तथा कैन्टनो दोनो को ही कानून बनाने का अधिकार है। ये विषय हैं—प्रेस, उद्योग, बैंक व्यवसाय, आप्रवसान (Immigration) आदि। यदि इन विषयो के सम्बन्ध मे केन्द्र तथा कैन्टनों की सरकारो मे विरोध हो जाता है तो संघीय सरकार के निर्णय को प्राथमिकता मिलती है।

स्विस संविधान मे कुछ विषय ऐसे भी हैं जिन्हें विभक्त अधिकारों की संज्ञा दी गई है। विदेशो से सन्धियाँ करने का अधिकार, सेना की व्यवस्था, अनिवार्य शिक्षा की व्यवस्था तथा जलशक्ति आदि ऐसे विषय हैं, जिनके सम्बन्ध मे कैन्टनो को अधिकार तो दिये गये हैं परन्तु केन्द्र को उनके संचालन के सम्बन्ध मे निरीक्षण करने का अधिकार है। निरीक्षण का उद्देश्य यह होता है कि कैन्टन अपने कर्तव्यो का निर्वाह भी कर रहे हैं अथवा नही। कैन्टनो को सीमित क्षेत्र में ही अपने निकटवर्ती देशो से सन्धियाँ करने का अधिकार है।

इस प्रकार शक्तियों का विभाजन केन्द्र तथा इकाइयो के मध्य किया गया है। अमेरिकी आदर्श पर अवशिष्ट शक्तियाँ (Residuary Powers) कैन्टनों को दी गई हैं जो कि अस्पष्ट एवं प्रारम्भिक हैं तथा जिनका स्पष्ट उल्लेख कहीं पर भी नही किया गया है। केन्द्र की शक्तियाँ स्पष्ट, प्रदत्त एवं अंकित हैं। कनाडा के संविधान मे अवशिष्ट शक्तियाँ केन्द्र को दी गई हैं और विशिष्ट शक्तियाँ संघ की इकाइयों को प्रदान की गई हैं।

(3) संविधान की सर्वोच्चता (Supremacy of the Constitution)—संविधान ही देश का सर्वोच्च कानून है। विवादों का निर्णय संविधान के उपबन्धों के अनुसार ही होता है। संविधान की सर्वोच्चता से आशय संविधान की कठोरता से भी है जोकि वहां पर विद्यमान है। स्विस संघीय न्यायालय को संविधान के उपबन्धों को अवैध घोषित करने का अधिकार नहीं है, संविधान के समस्त अंग अपनी शक्ति संविधान से ही प्राप्त करते हैं। कैंटनों की सरकारों के पास जो स्वायत्तता है वह केन्द्र द्वारा प्रदत्त नहीं है अपितु संविधान द्वारा दी गई शक्तियां है। केन्द्र तथा कैंटन दोनों ही संविधान की अवहेलना नहीं कर सकते। संघीय न्यायपालिका को संविधान की व्याख्या करने का अधिकार नहीं है।

(4) न्यायपालिका की सर्वोच्चता (Supremacy of the Judiciary)—इस कसौटी पर स्विस संविधान खरा नहीं उतरता। संविधान की रक्षा करने में संघीय न्यायपालिका अपने को असमर्थ पाती है। न्यायपालिका किसी भी कानून के संविधान का अतिक्रमण करके उसे अवैध घोषित नहीं कर सकती। न्यायपालिका की शक्ति को केवल इस दृष्टि से ही क्षीण रखा गया कि स्विस जनता, जनता की प्रत्यक्ष सत्ता में विश्वास करती है। ये दोनों बातें साथ साथ नहीं चल सकती थीं।

अतः यह स्पष्ट है कि अन्तिम विशेषता को छोड़कर स्विटजरलैण्ड के संविधान में संघात्मकता के समस्त गुण पाये जाते हैं। यदि स्विस संविधान परिसंघ होता तो वह कभी का बिखर गया होता। स्विस संविधान का विकास भी अन्य संघीय संविधानों के सदृश ही केन्द्रीयकरण की ओर हुआ है। अन्तर्राष्ट्रीय कानून के अनुसार स्विटजरलैण्ड केवल तटस्थता की नीति का ही अनुसरण कर सकता है।

स्विस संविधान में केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति (Tendency for Centralization)

स्विस संविधान के अनुच्छेद 3 के अन्तर्गत 'संघीय संविधान की सीमाओं में कैंटनों को प्रभुसत्ता सम्पन्न कहा गया है।" संघीय सीमा तथा प्रभुसत्ता सम्पन्नता दोनों एक साथ सम्भव नहीं हैं। इसके साथ ही साथ यह व्यवस्था भी है कि कैंटनों के नियम संघीय नियमों के विरुद्ध नहीं होने चाहिए। इससे कैंटन केन्द्रीय इच्छा के अधीन हो जाते हैं। सप्रभुता सूचक समस्त शक्तियाँ केन्द्र में एकत्रित कर दी गई हैं। यदि कैंटन संघीय विधि तथा अनुदेशों का उल्लंघन करते हैं तो संघ के पास कार्यवाही एवं हस्तक्षेप करने के अनेकों साधन हैं परन्तु इसके विपरीत यदि संघ कैंटनों के स्वार्थों का हनन करता है तो उनके पास केन्द्र से प्रतिशोध लेने का कोई साधन नहीं है। कैंटनों के पास केवल स्थानीय महत्व की शक्तियाँ ही हैं, संघीय सरकार को जो अधिकार प्रदान किये गये हैं वे इतने व्यापक हैं कि संघ प्रत्येक समय कैंटनों की सरकारों पर आच्छादित रहता है। कैंटनों का अन्तर्राष्ट्रीय विधि के अनुकूल भी कोई अस्तित्व नहीं है।

इसके अतिरिक्त कैंटनों के पारस्परिक विवादों में केन्द्र का निर्णय अन्तिम है। कैंटनों को यह अधिकार नहीं है कि वे संघ से पृथक हो सकें अथवा पारस्परिक रूप से किसी प्रकार के समझौते कर सकें। कैंटनों को आर्थिक दृष्टि से भी केन्द्र की वित्तीय सहायता पर ही निर्भर रहना होता है। अशान्ति की स्थिति में भी उन्हें केन्द्र से ही सहायता की माँग करनी होगी। कैंटनों को सर्वोच्च न्यायालय का

संरक्षण भी प्राप्त नहीं हैं। स्विस संघीय न्यायालय को संघीय कानून को अवैध घोषित करने का अधिकार नहीं है। परन्तु कैन्टनों के सम्बन्ध में अवश्य ही निषेधात्मक अधिकार प्राप्त हैं।

कैन्टनों को संविधान में संशोधन करने के लिए केन्द्र से अनुमति लेनी पड़ती है और वह स्वीकृति भी इस आवश्यक प्रतिबन्ध के साथ ही प्रदान की जाती है कि संशोधन संघीय नियमों के अनुकूल ही होना चाहिये। संविधान द्वारा कैन्टनों को जो स्थिति प्रदान की गई है वह भी कुछेक अपवादों के अतिरिक्त भारतीय संघ के राज्यों जैसी ही है। ड्परीज ने इस सम्बन्ध में तीक्ष्ण कटाक्ष करते हुए कहा है कि "स्विस संविधान में परिसंघ को ऐसा रूप प्रदान किया गया है, मानो वह कैन्टनों का शिक्षक तथा निरीक्षक हो।" स्विस संविधान की केन्द्रीकरण की इस प्रवृत्ति का सार रूप में हम इस प्रकार भी रख सकते हैं —

(i) आवश्यकता एवं अशान्ति की स्थिति में कैन्टन का प्रशासन संघ सरकार अपने नियन्त्रण में ले सकती है।
(ii) कैन्टनों पर संघ का प्रभुत्व है अतएव वे संकुचित रूप में भी प्रभुसत्ता सम्पन्न नहीं हैं।
(iii) कैन्टोनल कानून संघीय कानून का विरोधी नहीं हो सकता।
(iv) कैन्टनों के पास केवल स्थानीय महत्व की शक्तियाँ ही उपलब्ध हैं।
(v) उन्हें अन्तर्राष्ट्रीय व्यक्तित्व प्राप्त नहीं है।
(vi) कैन्टनों को संघ के विरुद्ध सर्वोच्च न्यायिक संरक्षण प्राप्त नहीं है।
(vii) कैन्टनों के परस्पर विवादों में भी संघ सरकार का निर्णय ही अन्तिम है।
(viii) कैन्टनों को संविधान में संशोधन के लिए संघ की स्वीकृति लेनी पड़ती है।
(ix) संघीय न्यायालय कैन्टनों के कानूनों को अवैध घोषित करने का भी अधिकार रखता है।

निष्कर्ष (Conslusion)—

इसमें सन्देह नहीं है कि स्विस संविधान में आर्थिक आवश्यकताएँ, सुरक्षाएँ, औद्योगिक माँग तथा समाजवादी प्रभाव के कारण केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति को बल मिला है, और यह राज्य के लोक कल्याणकारी स्वरूप हेतु अधिकाधिक हस्तक्षेप की अपेक्षा भी करता है, परन्तु इससे हमें यह अनुमान नहीं लगा लेना चाहिए कि संघ की इकाइयाँ केवल संवैधानिक शून्य मात्र हैं। स्विस संघ में कैन्टनों का कोई स्थान नहीं है। विज्ञान की प्रगति, यान्त्रिक क्रान्ति तथा यातायात के सम्पन्न साधनों ने ही केन्द्रीकरण की स्थिति को बढ़ावा दिया है परन्तु फिर भी उसमें कैन्टनों का महत्व कम नहीं हुआ है। ब्रुक्स (Brooks) के अनुसार कैन्टन अब भी सक्रिय राजनैतिक जीवन के केन्द्र हैं। कैन्टनों का अपना राजनैतिक जीवन एवं महत्व है। केन्द्रीय हस्तक्षेप तथा उद्दण्ड व्यवहार के विरुद्ध कैन्टनों के पास अब भी प्रारम्भिक तथा लोक निर्णय की शक्ति है जो संघ को मर्यादाओं में रखने के लिए पर्याप्त है। नागरिकों के जीवन में संघीय शासन की अपेक्षा कैन्टनों का महत्व अधिक है।

जनता नागरिक स्वतन्त्रता एव कैंटनो की स्वायत्तता पर कुठाराघात को कभी भी सहन नही करेगी। स्वतन्त्रता की रक्षा केवल नियमों एव वैधानिक प्रावधानों से नहीं हुआ करती अपितु वह जागति तथा चेतना से ही हुआ करती है जोकि स्विस नागरिका मे अपने अधिकारो के प्रति विद्यमान है। वहां के नागरिक इस सत्य को भली भांति समझते हैं कि राष्ट्र मे बौद्धिक एव सास्कृतिक प्रगति तभी हो सकती है जब तक कि कैंटनो की स्वतन्त्रता की रक्षा होती रहेगी। कैंटनो को राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के वरिष्ठ सदन मे समान प्रतिनिधित्व प्राप्त है जोकि उनकी शकाओ के समाधान के लिये पर्याप्त है। कैंटनो को बारी बारी से सघीय परिषद मे अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष पद प्राप्त करने का अधिकार है। समवर्ती अनुसूची के विषयो के सम्बन्ध म भी कैंटनो की सरकारो को कानून बनाने का अधिकार है।

इसके अतिरिक्त सघीय सरकार कैंटनो की जनता पर प्रत्यक्ष रूप से कर नही लगा सकती है। यह प्रावधान कैंटनो को सघ के विरुद्ध सुरक्षा प्रदान करने के लिये पर्याप्त है। कैंटनों को नागरिकता के सम्बन्ध मे भी अपने अपने नियम बनाने का पूर्ण अधिकार प्राप्त है। कैंटनों को सेनाएँ रखने का अधिकार भी है। अन्त मे हम यही कहेंगे कि स्विटजरलैण्ड मे केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति मे वृद्धि हो रही है परन्तु कैंटन लोकतन्त्र की प्रयोगशालाए हैं। बिना उनके सहयोग के केन्द्र का अस्तित्व ही क्या है। इसमे दो मत नही कि हमे एन्ड्रे (Andre) की चेतावनी के प्रति भी सजग रहना चाहिए कि "इस विकासमान केन्द्रीयकरण की प्रवृत्ति में यह भय निहित है कि जैसे जैसे केन्द्रीय शक्ति अपने अधिकार क्षेत्र मे वृद्धि करेगी वैसे-वैसे ही कैंटनों की प्रभुता नष्ट होती जायगी और अन्त मे उनका स्वरूप साधारण प्रशासन के जिले मात्र का ही रह जायगा अर्थात केन्द्रीय शासन की प्रत्येक आज्ञा को कार्यान्वित करना ही उनका काम रह जायगा।" परन्तु हमे इस सम्बन्ध मे आज के युग की मांग को नही भूलना चाहिए। स्विटजरलण्ड तटस्थता की नीति का कितना भी अनुयायी क्यों न हो उसके निकट जमनी, फ्रास तथा इटली जसे सशक्त राष्ट्र भी रहत हैं। उदाहरणाथ—हिटलर ने बेल्जियम की तटस्थता की धज्जियां बिखेर दी थीं। बोरिओर ने उचित ही कहा है कि "कैंटन एव छोटे छोटे राष्ट्र अपने राजनैतिक सगठन को पूर्ण बनाने के लिये और लोकतन्त्र की सस्थाओं का विकास करने के लिये व्याकुल हैं।"[1]

अमेरिकी तथा स्विस सघ व्यवस्था की तुलना
(American & Swiss Federal Systems Compared)

स्विटजरलैण्ड की शासकीय एव वैधानिक रचना पर हमे कहीं कही अमेरिकी प्रभाव स्पष्ट दिखाई देता है। दोनो ही देशों मे राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के वरिष्ठ सदन का प्रयोग सघ की इकाइयों को समान प्रतिनिधित्व प्रदान करने के लिये किया गया है। सविधान लिखित एव कठोर है। दोनो ही देशो मे सवैधानिक विकास का क्रम सघात्मकता की ओर रहा है। दोनो ही सघों में इकाइयो की सख्या म वृद्धि शनै शनै ही हुई है। दोनों ही सविधानो मे केन्द्रीकरण की प्रवृत्ति उभरती जा रही है। दोनों ही

1 Cantons are small nations animated by a ceaseless desire to perfect their political organization and to develop their democratic institutions

सविधानों में अवशिष्ट शक्तियाँ सघ की इकाइयो को प्राप्त हैं। दोनो मे ही सघात्मकता के गुण भी पाये जाते हैं। परन्तु हमे यह नही भूलना चाहिए कि अमेरिका मे सविधान का आधार मौलिक रूप मे शक्तियो का पृथक्करण है जोकि स्विटजरलैण्ड मे नही है। दोनों की सशोधन व्यवस्थाओ मे भी भिन्नता है। इसी प्रकार दोनो देशो की सघ प्रणालियों मे भी अन्तर है।

(i) अमेरिकी सविधान मे कुछ शक्तियाँ ऐसी हैं जिनका प्रयोग सघ सरकार के लिये निषिद्ध है और कुछ शक्तिया ऐसी हैं जिनका प्रयोग राज्य नही कर सकते परन्तु इस प्रकार का कोई प्रावधान स्विस सविधान मे नही है।

(ii) अमेरिका मे यदि शक्ति विभाजन के सम्बन्ध म कोई विवाद उत्पन्न हो जाता है तो उस सम्बन्ध मे न्यायपालिका का निणय अन्तिम माना जाता है। परन्तु स्विस सघ व्यवस्था मे सघीय अतिक्रमण के विरुद्ध कैन्टनो को न्यायिक सुरक्षा प्राप्त नही है।

(iii) यदि अमेरिकी सघ की इकाइयों में कोई परस्पर विवाद होता है तो उसके निराकरण का मौलिक अधिकार उच्चतम न्यायालय को प्राप्त है परन्तु स्विटजरलैण्ड मे इस प्रकार के विवादो मे अन्तिम निणय केन्द्र सरकार का ही होता है।

(iv) अमेरिका में सघीय कानूनो को अवध घोषित करने का अधिकार भी उच्चतम न्यायालय को प्राप्त है परन्तु स्विटजरलैण्ड मे यह अधिकार सघीय न्याय पालिका को कैन्टनो की सरकारो के सम्बन्ध मे ही प्राप्त है परन्तु सघीय कानून के विरुद्ध यह विवश है।

(v) स्विटजरलैण्ड मे सघीय न्यायालय इतने स्वतन्त्र नही हैं जितने कि अमेरिका मे क्योकि वहाँ सघीय न्यायालय के न्यायाधीशो का निर्वाचन राष्ट्रीय व्यवस्था पिका के द्वारा होता है।

(vi) अमेरिका मे सवैधानिक सशोधनो पर पुष्टि सघ की इकाइयो के विधान मण्डलों द्वारा होती है और स्विटजरलैण्ड मे कैन्टनो की जनता द्वारा।

(vii) स्विटजरलैण्ड की भाँति अमेरिकी सघ मे राज्यो को अपने सविधानो मे सशोधन करने के लिए सघ की स्वीकृति की आवश्यकता नही होती।

(viii) अमेरिका के सविधान में अमेरिका को राज्यो का सयुक्त रूप कहा गया जबकि स्विटजरलण्ड मे उसे केवल परिसघ (Confederation) कहा गया है।

(ix) स्विटजरलैण्ड मे सघ की इकाइयों को अपने यहाँ सेना रखने का अधिकार है परन्तु इस प्रकार का कोई अधिकार अमेरिका मे राज्यो को प्राप्त नही है।

(x) स्विटजरलण्ड मे कन्टनों को निकटवर्ती राज्यो से सघीय निरीक्षण मे वाणिज्य समझौते करने का अधिकार है परन्तु अमेरिका मे ऐसा नहीं है।

(xi) अमेरिका मे सविधान में सशोधन करने के लिए आरम्भक तथा लोक निणय (Initiative & Referendum) आदि की व्यवस्था है परन्तु स्विटजरलैण्ड मे ऐसा नही है।

(xii) स्विटजरलैण्ड मे पूण तथा अद्ध कन्टनो की व्यवस्था है परन्तु इस प्रकार का कोई वर्गीकरण अमेरिकी सघ की इकाइयो मे नहीं है।

(xiii) अमेरिकी सघ मे कर लगाने की शक्ति जितनी व्यापक है उतनी व्यापक स्विटजरलण्ड मे नही है। वहाँ कर कन्टनो के माध्यम से ही कर लगाये जाते हैं।

(xiv) स्विटजरलैण्ड में केन्द्रशासन जितनी स्वच्छन्दता के साथ कन्टनो के मामलो मे हस्तक्षेप कर सकता है उतनी स्वच्छन्दता के साथ अमेरिका मे सम्भव नही है।

Select References

Brooks : *Govt of Switzerland*
Hands Huber *How Switzerland is Governed*
Reppard *Govt of Switzerland*
Munro *Govts of Europe*
Bryce *Modern Democracies Vol I*
Huner *Theory & Practice of Modern Govts*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 स्विस सविधान की प्रमुख विशेषताओं का उल्लेख कीजिए।
Describe the basic features of Swiss Constitution

2 स्विटजरलैण्ड के सविधान मे सशोधन प्रक्रिया का वर्णन कीजिए तथा उसकी तुलना अमेरिकी सविधान की सशोधन प्रणाली से कीजिए।
Discuss the process of Amending the Swiss Constitution and compare it with the process of Amending the American constitution

3 स्विटजरलैण्ड की सघ व्यवस्था का उल्लेख कीजिए तथा उसकी तुलना अमरिकी अथवा रूस की सघ व्यवस्था स कीजिए।
Discuss the Swiss Federalism and compare it either with American or Soviet Federalism

2

सघीय कार्यपालिका

[Swiss Federal Executive]

"The Federal Council (Bundesrath) is one of the institutions of Switzerland that deserves study '
—Bryce

"सघीय परिषद राष्ट्रीय सरकार का मुख्य स्रोत है और वह निश्चय ही उसका सतुलन चक्र है '
—सॅविल

परिचयात्मक

जी० ए० कौडिंग के शब्दों मे "इस अनोखे छोटे देश की अनोखी सस्था नि स देह सघीय परिषद अर्थात स्विस सघीय कायपालिका है। स्विटजरलैण्ड की कायपालिका शक्ति एक परिषद मे निहित है जिसका स्वरूप न तो ससदात्मक ही है और न ही अध्यक्षात्मक। हम इसे दोनों प्रणालियो का सयुक्त रूप भी नही कह सकते। यह अपने ढग की एक अनोखी ही सस्था है जोकि वहा के लिए कोई नई वस्तु नहीं थी। सविधान निर्माता इससे पहले ही परिचित थे। वहा की जनता का ऐसा विश्वास था कि कायपालिका शक्ति को एक व्यक्ति के हाथों मे समर्पित करने की अपेक्षा एक सस्था के हाथो मे समर्पित करना ही अधिक श्रेयस्कर है। वे इस व्यवस्था को अधिक जनतन्त्रीय समझते थे। कुलीनतन्त्र मे शासन सत्ता कुलीनो की परिषद को ही समर्पित की जाती है क्योंकि इस व्यवस्था को ही उन्होने सघीय स्तर पर कार्यान्वित किया है। इस परिषद की कुछ बातें मौलिक हैं। प्रो० के० के० मिश्रा के अनुसार "वास्तव मे यह विदेशी कलम नही अपितु स्वदेशी पौधा है।' स्विस सघीय काय पालिका बहुत कुछ स्विस निवासियो के स्वभाव के ही अनुकूल है। वहा पर राज नतिक विवाद उग्ररूप मे उत्पन्न नहीं होते। वे इसके स्थान पर ससदीय प्रधानमन्त्री अथवा अध्यक्षात्मक राष्ट्रपति (जिनका कमजोर होना अवसर की बात है) रखना बुद्धिमत्तापूण नही समझते थे।

स्विटजरलैण्ड एक तटस्थ देश है। वह चारो ओर फौलादी राष्ट्रों स घिरा हुआ है परन्तु फिर भी वह पैर फटकार सोता है। न किसी के उत्कप से उसे प्रसन्नता होती है और न ही किसी के पतन म गम के आँसू फूटते हैं। वह तो विश्व राजनीति का निष्पक्ष दशक है। वह भावनाओ से ऊपर गुटों के चक्कर म आकर पाकिस्तान जैसी आँखमिचौनी नहीं खेलता। उसे हाइड्रोजन बम का डर भी नहीं है और न ही रॉकेट की चिन्ता एव उसे प्रक्षेपास्त्रो की मार का भी खतरा नही है। वहाँ पूजीवाद

अवश्य है परन्तु वर्गीय एकाधिकार नहीं है। यहाँ पर वर्ग संघर्ष का ताण्डव नृत्य देखने को नहीं मिलता। यहाँ पर न तो संकट ही है और न ही युद्ध, न संघर्ष और न सैन्यीकरण। इसी कारण स्विसवासियों ने बहुल कार्यपालिका को अपनाया है।

संघीय परिषद का संगठन
(Organization of the Federal Council)

सदस्यता—स्विस संविधान के अनुच्छेद 95 के अनुसार संघीय कार्यपालिका के सदस्यों की संख्या 7 रखी गई है। कार्यपालिका शक्तियाँ सामूहिक रूप से इन्हीं के हाथों में समर्पित की गई हैं। आधुनिक राज्य के कार्य भार को दृष्टिगत रखते हुए यह संख्या कम ही समझी जायगी। संख्या में वृद्धि करने हेतु 1900 तथा 1942 में दो बार प्रयत्न भी किये गये परन्तु दोनों बार ही संशोधनों को अस्वीकार कर दिया गया। स्विस जनता ने बहुल कार्यपालिका के स्वरूप को इसीलिए अंगीकृत किया है क्योंकि वे यह समझते थे कि एकल कार्यपालिका राजतन्त्र का गर्भस्थ शिशु है। संघीय परिषद को व्यापक बनाने की दृष्टि से ही यह व्यवस्था रखी गई है कि एक ही कैन्टन से दो सदस्य नहीं लिए जा सकते। अतएव किसी भी कैन्टन का इस व्यवस्था से एकल रूप में प्रभुत्व स्थापित नहीं हो सकता। परम्परा एवं रूढ़ि के रूप में स्विस राष्ट्र के विभिन्न धर्मों, भाषा तथा राजनैतिक दलों को यथोचित रूप में प्रतिनिधित्व अवश्य ही दिया जाता है। बड़े बड़े कैन्टनों को आवश्यक रूप से प्रतिनिधित्व प्रदान करने की परम्परा अनिवार्य सी बन गई है। सामान्य रूप से संघीय परिषद में 4 सदस्य जर्मन भाषी 2 फ्रेंच भाषी तथा 1इटालियन भाषी होता है। परिषद में धार्मिक दृष्टि से 4 प्रोटेस्टेन्ट तथा 3 कैथोलिक सदस्य होते हैं। इसी कारण से परिषद को राजनीतिज्ञों का बेमेल एवं विजातीय समुदाय कहा जाता है। सन् 1929 के पश्चात बहुधा उदारवादी, कैथोलिक, अनुदारवादी कृषक दल तथा साम्यवादी दल को निर्बाध रूप से संघीय परिषद में प्रतिनिधित्व मिलता रहा है। सदैव से ही ज्यूरिख, बर्न तथा वौद के कैन्टनों का एक एक प्रतिनिधि परम्परानुसार इसका सदस्य रहता है।

योग्यताएँ एवं कार्यकाल (Qualifications & Tenure)

स्विस संविधान के अनुच्छेद 96 के अनुसार वे समस्त व्यक्ति इसके सदस्य निर्वाचित हो सकते हैं जोकि राष्ट्रीय परिषद (Federal Legislature) की सदस्यता की योग्यता रखते हों। धर्माधिकारी (Clergy) इसके सदस्य नहीं बन सकते। संघीय परिषद में ऐसे दो सदस्य नहीं रह सकते जोकि एक दूसरे से रक्त सम्बन्ध रखते हों। संघीय परिषद का सदस्य बन जाने के पश्चात उसका कोई भी सदस्य कैन्टनों के किसी भी लाभकारी पद पर पदारूढ़ नहीं रह सकता और न ही उन्हें राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के सदस्य बने रहने की अनुमति होती है। उन्हें व्यवस्थापिका की सदस्यता से त्याग पत्र देना पड़ता है। परन्तु वे व्यवस्थापिका के दोनों सदनों की कार्यवाहियों में भाग लेते हैं किन्तु मतदान नहीं करते। निर्वाचन के समय सदस्यों की प्रशासकीय योग्यता का विशेष ध्यान रखा जाता है। अनुभव को अधिकार दिया जाता है। और यही कारण है कि लोग बहुत लम्बे समय तक इसके सदस्य बने रहते हैं। उदाहरणार्थ—श्री मोट्टा 30 वर्ष तक इसके सदस्य बने रहे एवं श्री शेंक 27 वर्ष तथा वेल्टी भी 25 वर्ष तक इसके सदस्य रहे।

सघीय परिषद के सदस्यो का निर्वाचन राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के सयुक्त अधिवेशन मे दोनो सदनो के प्रतिनिधियो मे से किया जाता है। यद्यपि सघीय परिषद के सदस्य 4 वष के लिए निर्वाचित किए जाते हैं पर न्तु जैसाकि ऊपर कहा गया है, वे अपने अनुभव, प्रशासकीय योग्यता एव मधुर व्यवहार के कारण लम्बी अवधि तक भी बार बार उसके सदस्य निर्वाचित होते रहते हैं। सन् 1931 से पूव सघीय परिषद का कायकाल केवल 3 वष था। सामान्यत इसके सदस्य 10 वष के लिए रहते हैं। निर्वाचन मे प्रशासकीय अनुभव एव बौद्धिक योग्यता के अतिरिक्त सौम्य स्वभाव का विशेष प्रभाव होता है। कोडिग के अनुसार भी सदस्यो को लोकप्रिय बनने के लिए विनम्रता की अति आवश्यकता होती है। सघीय परिषद के गठन मे भौगोलिक प्रतिनिधित्व का भी ध्यान रखा जाता है।

वेतन एव उन्मुक्तियाँ (Emoluments & Immunities)

सघीय कायपालिका के सदस्यों को 80 000 फ्रैंक वार्षिक वेतन मिलता है और परिषद के अध्यक्ष को 90,000 फ्रैंक मिलते हैं। यह वेतन अधिक नही है। परिषद के सदस्य बडी ही सादगी से रहते हैं। जो सदस्य 55 वष की अवस्था प्राप्त कर लेते हैं और जो सदस्य कम से कम 10 वष तक सघीय परिषद के सदस्य रह चुके हो उनके लिए निवृत्ति वेतन (Pension) भी मिलता है। इसके अतिरिक्त सघीय परिषद को निम्नलिखित उन्मुक्तिया भी प्राप्त हैं—

1 सेवा काल मे सघीय परिषद के सदस्य सनिक सेवा से मुक्त हैं।

2 सघीय परिषद के सदस्यो पर फोजदारी मुकदमा नही चलाया जा सकता, परन्तु यदि स्वेच्छा से परिषद इस प्रतिबन्ध को हटाले तो मुकदमा भी चलाया जा सकता है। यदि सघीय परिषद इस प्रतिबन्ध को न हटाये तो उस प्रश्न को सघीय सभा में ले जाया जा सकता है। यदि सघीय व्यवस्थापिका इस विशेषाधिकार को समाप्त कर देती है तो मुकदमा सघीय न्यायाधिकरण मे चलाया जा सकता है। सघीय परिषद के सदस्यों के नागरिक अधिकार उनके सम्बन्धित कैन्टनो मे सुरक्षित रहते हैं।

अधिवेशन (Sessions)

सघीय परिषद की बैठकें कम से कम सप्ताह मे दो बार होती हैं। गणपूर्ति के लिए चार सदस्यो की उपस्थिति अपेक्षित होती है। इसमे निर्णय बहुमत के द्वारा होते हैं जिससे यह स्पष्ट होता है कि उमका स्वरूप ससदात्मक नहीं है। परिषद की बैठकें स्विटजरलैण्ड की राजधानी बन में होती हैं। परिषद के अध्यक्ष को निणयात्मक मत देने का अधिकार होता है। परिषद का अध्यक्ष ही स्विटजरलैण्ड का राष्ट्रपति कहलाता है और उपराष्ट्रपति उसका उपाध्यक्ष होता है।

सघीय परिषद के पदाधिकारी (Officers of the Federal Executive)

1 अध्यक्ष (President) —सघीय परिषद के अध्यक्ष को ही स्विटजरलैण्ड का राष्ट्रपति कहा जाता है। उसका निर्वाचन सघीय परिषद के सदस्यों द्वारा एक वष के लिए किया जाता है। सविधान की धारा 98 के द्वारा उस पर यह प्रतिबन्ध लगाया गया है कि वह दूसरे वष उसी पद के लिए प्रत्याशी नहीं हो सकता। उसके लिए सघीय परिषद का सदस्य होना भी आवश्यक है। इसके अतिरिक्त इस पद के

लिए अन्य किसी प्रकार की विशेष योग्यता की आवश्यकता नहीं होती है। वह एक से अधिक बार अध्यक्ष तो रह सकता है परन्तु निरन्तर नहीं। उदाहरणार्थ—हर मूलर सन् 1899, 1907 तथा 1913 में अध्यक्ष रहा, डॉ० फिलप्स एटर 1939, 1942, 1947 तथा 1953 में अध्यक्ष रहे। गुसिप मोट्टा लगभग पाँच बार संघीय कार्यपालिका के अध्यक्ष रहे। परन्तु वहाँ यह परम्परा पड़ गई है कि बहुधा आगामी वर्ष में उपाध्यक्ष को ही परिषद के अध्यक्ष के रूप में निर्वाचन द्वारा पदोन्नत कर दिया जाता है। उप राष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन अधिक रोचक होता है क्योंकि उसका आगामी वर्ष में अध्यक्ष बनना लगभग पूर्व निश्चित होता है। अध्यक्ष दूसरे वर्ष उपाध्यक्ष भी नहीं रह सकता है। ये दोनों पद संघीय परिषद के सदस्यों में बारी बारी से घूमते रहते हैं। उपराष्ट्रपति के पास कोई महत्वपूर्ण कार्य नहीं रहता। वह अध्यक्ष की अनुपस्थिति में अध्यक्ष पद ग्रहण करता है। ब्रुक्स के शब्दों में राजनैतिक क्षेत्रों में यह जानने की उत्सुकता रहती है कि उपराष्ट्रपति कौन होगा परन्तु जब से वरिष्ठता के सिद्धान्त को प्राथमिकता मिलने लगी है यह उत्सुकता अब उतनी अधिक मात्रा में नहीं रह गई है। अमेरिका तथा भारत के सदृश स्विटजरलैण्ड का उपराष्ट्रपति राष्ट्रीय व्यवस्थापिका के वरिष्ठ सदन का पदेन सभापति नहीं होता।

कार्य (Functions)—संघीय परिषद के अध्यक्ष के निम्नलिखित कार्य होते हैं

1 परिषद की बैठकों का सभापतित्व करना।
2 किसी एक प्रशासकीय विभाग का संचालन करना।
3 वह प्रशासन पर सामान्य निरीक्षण करता है।
4 वह औपचारिक नियुक्तियाँ करता है।
5 वह राष्ट्रीय उत्सवों की अध्यक्षता करता है।
6 वह विदेशी राजदूतों को स्वीकार करता है।
7 वह अधिकृत रूप से स्विस राज्य का प्रतिनिधित्व करता है।
8 वह विभागों के विवादों को निपटा कर समन्वय स्थापित करता है।
9 वह संकट काल में संघीय परिषद के कार्यों का सम्पादन करता है।

स्थिति (Position)—स्विस कार्यकारी परिषद के अध्यक्ष की स्थिति विशेष महत्वपूर्ण नहीं है। अन्य पार्षदों से उसकी स्थिति उच्च होती है। उसका स्थान प्रशासकीय दृष्टि से महत्वपूर्ण है। अपने अन्य साथियों के सदृश वह भी एक विभाग का अध्यक्ष होता है। मुनरो ने उसकी स्थिति पर दृष्टिपात करते हुए कहा है कि 'वह संघ का केवल नाम धारी प्रमुख है। वह किसी भी रूप में प्रधानमन्त्री नहीं है।'[1]

संकटकाल में वह अपने प्रारम्भिक पर उचित कार्यवाही कर सकता है परन्तु बाद में उसे अपने अन्य साथियों से अनुमोदन प्राप्त करना पड़ता है। उसकी स्थिति ब्रिटिश सम्राट जैसी नहीं है क्योंकि वह प्रशासन में हस्तक्षेप करता है और उसे विधेयकों पर निषेधाधिकार (Veto) के प्रयोग करने का भी अधिकार नहीं है। उसे

1 He is merely titular head of the confederation He is in no sense a Prime minister —Munro

ब्रिटिश सम्राट जैसा गौरव भी प्राप्त नहीं है। उसकी स्थिति की तुलना हम प्रधान मन्त्री से भी नहीं कर सकते क्योंकि वह परिषद के सदस्यों में प्रथम नहीं है। प्रधानमन्त्री की भाँति वह परिषद की धुरी और उसका जीवन नहीं है। वह अपने साथियों को विमुख करके कोई भी निर्णय नहीं ले सकता। प्रधानमन्त्री उसके समान राष्ट्र का औपचारिक अध्यक्ष नहीं होता है। परन्तु स्विस संघीय परिषद का अध्यक्ष ब्रिटिश प्रधानमन्त्री के सदृश सदन का नेतृत्व नहीं करता और न ही उसे प्रधानमन्त्री की भाँति संसद का विघटन कराने का अधिकार है। प्रधानमन्त्री का त्यागपत्र मन्त्रिमण्डल का त्यागपत्र होता है परन्तु स्विस संघीय परिषद के अध्यक्ष का त्यागपत्र परिषद का त्यागपत्र नहीं होता है। प्रधानमन्त्री की भाँति वह अपने साथियों को न तो नियुक्त ही करता है और न ही पदच्युत करता है। हम अधिक से अधिक यह कह सकते हैं कि उसकी स्थिति सम्राट तथा प्रधानमन्त्री के बीच की है और वह भी क्षीण रूप में। लॉवेल (Lowell) ने तो उसकी स्थिति आँकते हुए यह कहा है कि एक औपचारिक अध्यक्ष के रूप में स्विस राष्ट्रपति यह जानने का इच्छुक अवश्य रहता है कि उसके साथी क्या करते और क्या कराते हैं अर्थात उनका आचरण नियमों के अनुकूल हो रहा है अथवा नहीं। संघीय परिषद की स्थिति के विषय में रपर्ड ने लिखा है कि 'राष्ट्रपति के पद का कोई महत्व नहीं है। यह पद उसे कोई पृथक विशेषाधिकार प्रदान नहीं करता और न ही उसके प्रभाव में कोई विशेष वृद्धि ही करता है।'[1] हंस ह्यूबर (Hans Huber) के अनुसार 'स्विस संघीय परिषद का कोई प्रधान नहीं होता और कैन्टनों का कोई गवर्नर नहीं होता।' किन्तु ब्रुक्स इसे उसकी स्थिति का बड़ा ही क्षुद्र मूल्यांकन कहता है। उसके शब्दों में, 'जन सेवा के दीर्घ जीवन के पश्चात इस पद की सर्वोच्च पारितोषिक के रूप में कामना की जाती है। समस्त स्विस जनता के द्वारा यह पद सम्मानपूर्ण रूप से देखा जाता है।"[2]

(2) संघीय चान्सलर (Federal Chancellor)—स्विस संविधान की धारा 105 में संघीय शासन से सम्बन्धित एक अन्य कर्मचारी का उल्लेख किया गया है जोकि संघीय सचिव (Federal Chancellor) कहलाता है। वह संघीय सचिवालय का अध्यक्ष होता है। संघीय सचिवालय संघीय परिषद से संलग्न होता है। चान्सलर की नियुक्ति संघीय सभा के दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन द्वारा 4 वर्ष के लिए की जाती है। उसकी सहायता के लिए उप चान्सलर भी होता है। सन् 1958 में चान्सलर के नीचे 20 कर्मचारी थे। उप चान्सलर की नियुक्ति भी संघीय सभा के द्वारा की जाती है। चान्सलर परिषद के सचिव के रूप में कार्य करता है। वह संघीय परिषद के कार्यों का विवरण रखता है। वह अपने हस्ताक्षर द्वारा विधेयकों को प्रमाणित करता है, उसे परिषद की बैठकों में उपस्थित रहना पड़ता है। निर्वाचनों तथा लोकनिर्णय के लिए मतदान की व्यवस्था भी उसी को करनी पड़ती है। संघीय

---

1 His office has no true national importance It confers no special privileges nor even particular Influence —Rappard

2 A such it is sought after as the crowning reward of a long career of public service as such also it commands high measure of the respect of the Swiss People as a whole

सभा के अधिवेशनों में भी उसकी उपस्थिति आवश्यक समझी जाती है। राजनैतिक दृष्टि से इस पद का महत्व चाहे कम हो परन्तु उपयोगिता की दृष्टि से यह पद महत्वपूर्ण है क्योंकि असैनिक सेवाओं के कर्मचारियों से उसका सम्पर्क रहता है और परिषद के निर्णय जानने के लिए वे चान्सलर से सम्पर्क स्थापित करते हैं। वास्तव में वह समस्त असैनिक सेवा के कर्मचारियों का प्रधान है। निर्वाचन की व्यवस्था करना भी उसका कर्तव्य है। संघ की चारों भाषाओं में कानूनों का अनुवाद भी वही कराता है। चान्सलर पद की स्थापना सन् 1931 में हुई है। योग्यता के अनुसार एक ही व्यक्ति ब्रिटिश स्पीकर की भाँति दीर्घकाल तक इस पद पर आसीन रह सकता है।

प्रशासकीय विभाग
(Administrative Departments)

स्विस संघीय परिषद का कोई सामूहिक रूप दृष्टिगत नहीं होता। उसमें सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना भी नहीं होती है। प्राय यह कहा जाता है कि स्विटजरलैण्ड में सात कार्यकारिणी सदस्य तो अवश्य हैं परन्तु कोई कार्यकारिणी परिषद नहीं है। सात सदस्यों के पास सात पृथक्-पृथक् विभाग होते हैं। एक विभाग का प्रधान दूसरे विभाग का उपाध्यक्ष होता है। सब सदस्य परस्पर बैठकर विभागों का वितरण करते हैं। बहुधा विभागों में परिवर्तन बहुत कम ही होता है। अनुभव का लाभ उठाने के लिए यथासम्भव विभागों को पूर्ववत् ही रहने दिया जाता है। यद्यपि निर्णय सामूहिक रूप से ही होते हैं किन्तु कोई भी विभागाध्यक्ष अपने प्रारम्भिक पर अपने विभाग के सम्बन्ध में किसी प्रकार का भी निर्णय कर सकता है और बाद में परिषद से उसका अनुमोदन प्राप्त कर लेता है। प्रमुख प्रशासकीय विभाग इस प्रकार हैं—

1 राजनैतिक विभाग (Political Deptt)
2 गृह विभाग (Department of Interior)
3 न्याय तथा आरक्षी विभाग (Justice & Police)
4 सेना विभाग (Military Department)
5 वित्त एवं सीमा शुल्क विभाग (Finance & Custom)
6 राष्ट्रीय अर्थव्यवस्था विभाग (Deptt of Public Economy)
7 यातायात एवं संचार विभाग (Transport & Communication)

इनमें से समस्त विभागों का महत्व एक समान नहीं होता है। इन सब विभागों में महत्वपूर्ण विभाग राजनैतिक विभाग है जो विदेश नीति, सीमा विवादों, निर्वाचनों तथा लोक निर्णय की व्यवस्था आदि से सम्बन्ध रखता है। सेना विभाग स्विटजरलैण्ड में महत्वपूर्ण नहीं है। न्याय विभाग का अध्यक्ष कोई विधि विशेषज्ञ ही होता है। यह व्यवस्था ब्रिटिश परम्परा के विपरीत है क्योंकि वहाँ पर मन्त्रियों को अपने विभागों का विशेषज्ञ होना आवश्यक नहीं है।

संघीय परिषद के कार्य
(Functions of Federal Executive)

स्विस संविधान के अनुच्छेद 102 के अन्तर्गत संघीय परिषद की शक्तियाँ

एव कार्यों की एक लम्बी सूची दी हुई है। सविधान के अनुच्छेद 95 मे सघीय परिपद को स्विस परिसघ मे सर्वोच्च निर्देशिका एव कायपालिका शक्ति के रूप म देखा गया है। प्रमुख रूप से सघीय परिषद के काय प्रशासकीय हैं। परिसघ के अतगत पशासकीय व्यवस्था की स्थापना का पूण उत्तरदायित्व सघीय परिपद पर ही है। सघीय कानूनो को क्रियान्वित करना तथा परिसघ के सदस्यो के पारस्परिक विवादों का निपटारा करने का काम भी सघीय परिपद का है। यायाधिकरणों की शक्ति ही सघीय कायपालिका है। सघीय शासकीय त त्र भी इसी के आदशानुमार ही आचरण करता है। सघीय परिपद के पास प्रशासकीय शक्तियों के अतिरिक्त विधायी एव वित्तीय शक्तियाँ भी हैं। पर तु हम सवप्रथम उसकी प्रशासकीय शक्तियो का ही उल्लेख करेंगे।

(1) प्रशासकीय शक्तियाँ (Administrative Powers)

(1) सघ मे शान्ति एव व्यवस्था बनाये रखने तथा स्विटजरलैण्ड की तटस्थता बनाए रखने का उत्तरदायित्व कायकारिणी का ही है।

(2) सघीय सेना का अधीक्षण सघीय परिपद का काय है। इसके सम्बन्ध मे कुछ प्रतिबन्ध भी हैं। यदि सघीय सभा का अधिवेशन न हो रहा हो और परिपद को सेना का प्रयोग 3 सप्ताह से अधिक के लिए करना हो अथवा 2000 सनिको से अधिक के प्रयोग करने का प्रश्न हो तो तुर त ही महासभा की आपातकालीन बठक आमन्त्रित करनी पड़ती है।

(3) यह कैन्टनो की परस्पर सन्धियो या विदेशो से की हुई सन्धियो का निरीक्षण एव पुष्टीकरण करती है।

(4) यह सघीय सभा के समक्ष प्रत्येक वप आन्तरिक एव विदेश विभागो के विपय मे अपना प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है। सावजनिक कल्याण के उपायो पर भी विचार करती है। किसी भी सदन की माँग पर अतिरिक्त विवरण भी प्रस्तुत करती है।

(5) आय तथा व्यय के वार्षिक बजट को तयार करना परिपद का काय है।

(6) परिपद को यह बात भी देखनी पडती है कि आवश्यक प्रत्याभूतियों के अनुसार ही कैन्टनो मे सशोधन किये जा रहे हैं अथवा नही।

(7) शिक्षा एव राष्ट्रीय आर्थिक नीतियो का निर्धारण भी परिपद ही करती है।

(8) कायकारिणी को किसी एक अथवा दोनो सदनो को सदेश देने का भी भी अधिकार है।

(9) विधि निर्माण मे भी सघीय परिपद का काय विशेप महत्वपूण है।

(10) सघीय परिपद ऐसी नियुक्तियाँ भी करती है जिनका अधिकार सघीय सभा अथवा सघीय न्यायाधिकरण को नही है।

(11) सघीय कानन तथा अध्यादेशों के अनुसार ही सघीय काम-काज का सचालन करती है।

(12) स्विस हितो की विदेशों में रक्षा करना इसका कत्त य है।

(13) यह प्रशासकीय कमचारियो का निर्देश देती है तथा उनके कार्यों का निरीक्षण करती है।

(2) विधायी शक्तियाँ (Legislative Powers)

संघीय परिषद की शक्तियाँ केवल प्रशासकीय क्षेत्र तक ही सीमित नहीं हैं। विधायी क्षेत्र मे भी उसका महत्व कम नही है। संघीय परिषद वस्तुत विधायी गतिविधियों का मकज है। उसे निम्नलिखित विधायी शक्तियाँ प्राप्त हैं

(i) सार्वजनिक प्रकृति के महत्वपूर्ण विधेयक परिषद के द्वारा ही निर्मित किये जाते हैं।

(ii) ये विधेयक संघीय सभा की प्रार्थना अथवा प्रस्तावों पर ही निर्मित किए जाते हैं।

(iii) संघीय परिषद को कानूनो को क्रियान्वित करने के लिये विविध प्रकार के नियम बनाने का भी अधिकार है। परम्परानुसार संघीय सभा का आदेश मिलने पर अध्यादेश जारी करने का भी अधिकार है। आपत्तिकाल मे मौलिक अधिकारों के प्रयोग को कुछ सीमा तक सीमित किया जा सकता है। अध्यादेश साधारण नियमों को कार्यान्वित करने की दृष्टि से भी जारी किये जाते हैं।

(iv) संघीय परिषद के सदस्य संघीय सभा के दोनों सदनों की कार्यवाही मे भाग लेते हैं तथा सदस्यों के प्रश्नों के उत्तर देते हैं। परन्तु उन्हें मतदान करने का अधिकार नही होता है।

(v) संघीय विधान मण्डल तथा कैन्टनो के विधान मण्डल संघीय परिषद के संशोधनों अथवा अन्य विधायी प्रश्नो पर परामर्श कर सकते हैं परन्तु उनके लिए उस परामर्श के अनुसार आचरण करना आवश्यक नही है।

(vi) संघीय परिषद संघीय सभा में विधेयक प्रस्तुत करती है और उस विधेयक का एक संरक्षक भी नियुक्त करती है जो उसे कार्यान्वित करता है और सदस्यों को उसके उद्देश्यों को समझाता है एवं उनकी शंकाओं का समाधान करता है। जैसाकि रैपर्ड ने कहा है कि वह संरक्षक है तथा विधेयक की विधायक रूपी भेड़ियों से एक गडरिये की भाँति रक्षा भी करता है।[1]

(vii) संघीय सभा की समितियों के निर्माण मे संघीय परिषद के सदस्यों का अप्रत्यक्ष रूप से बहुत बड़ा हाथ होता है। समितियाँ संघीय परिषद के विशेषज्ञों की राय से ही अपने कार्यों को सफलतापूर्वक सम्पादित कर पाती हैं। इसी महत्व के कारण रपर्ड ने कहा है कि 'यह मानना ही पड़ेगा कि सर्वाधिक उत्तरदायी तथा प्रभावपूर्ण कार्य विधान मण्डल का नही अपितु कार्यपालिका का है।"

(3) न्यायिक अधिकार (Judicial Powers)

पहले संघीय परिषद को पर्याप्त न्यायिक अधिकार प्राप्त हुआ करते थे, परन्तु सन् 1914 के पश्चात उनमें अत्यधिक कमी कर दी गई है। संघीय परिषद की न्यायिक शक्तियाँ घट कर बहुत कम रह गई हैं।

(i) संघीय विभाग विविध प्रकार के निर्णय करते हैं। उसे उन निर्णयों के विरुद्ध दलीय (Private) व्यक्तियों द्वारा प्रस्तुत अपील सुनने का भी अधिकार है।

---

1 In general (he) to act as shepherd before the legislative wolves —Reppard

(ii) सघीय रेलवे प्रशासन द्वारा किये गए निर्णय के विरुद्ध भी अपील सुनने का अधिकार सघीय परिषद को है।

(iii) यदि कैंटनो की सरकारें धार्मिक आधार पर भेदभाव करती हैं तो इसे उनके निणर्यों के विरुद्ध भी अपील सुनने का अधिकार है।

(iv) उसे कैंटनो के विविध प्रकार के वाणिज्य समझौते एव सन्धियाँ करने का भी अधिकार है और उनसे उत्पन्न होने वाले विवादो के विरुद्ध अपील सुनने का अधिकार भी सघीय परिषद को दिया गया है।

किन्तु सघीय परिषद को अन्य देशो की कायपालिकाओ की भाँति क्षमादान करने का अधिकार नहीं है।

(4) वित्तीय शक्तियाँ (Financial Powers)

(i) सघीय बजट सघीय परिषद द्वारा तैयार किया जाता है।

(ii) यह परिसघ के वित्तीय प्रशासन का सचालन करती है।

(iii) यह सघीय सभा के समक्ष आय एव व्यय सम्बन्धी प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है।

(iv) यह सघीय सभा की अनुमति से राजस्व तथा अन्य करो को एकत्रित करती है।

(v) सघीय सभा की पूर्वानुमति से सघ के समस्त वित्तीय प्रशासन का निरीक्षण एव निर्देशन करती है।

उपयुक्त जिन शक्तियो का उल्लेख मूल रूप मे किया गया है। इनके अतिरिक्त आपातकालीन शक्तियाँ (Emergency Powers) भी सघीय परिषद को दी जाती रही हैं। इन्हे हम शक्तियों का प्रदत्त स्वरूप कह सकते हैं। स्विस तटस्थता की रक्षाथ तथा उसके आर्थिक हितों को सुरक्षित रखने के लिये—उदाहरणाथ—1914-1930 तथा 1939 मे उसे व्यापक शक्तियाँ प्राप्त हुइ यहाँ तक कि उसे कुछ सीमाओ मे मौलिक अधिकारो को निलम्बित करने तक का भी अधिकार प्राप्त हुआ। सकटकालीन परिस्थितियों के कारण परिषद की शक्तियों का पर्याप्त प्रसार हुआ है। उसके इसी रूप पर टिप्पणी करते हुए लॉवेल ने कहा है, 'सघीय परिषद को मुख्य शक्ति स्रोत कहा जा सकता है और निश्चित रूप से वह राष्ट्रीय सरकार का सन्तुलन चक्र है।'[1]

सघीय परिषद तथा विधान मण्डल
(Federal Council and Federal Assembly)

सघीय परिषद तथा विधान मण्डल के पारस्परिक सम्बन्धों का विवेचन हम दो दृष्टिकोण से कर सकते हैं—सवैधानिक तथा वास्तविक। पहले हम स्विस सघीय परिषद पर सवैधानिक दृष्टि से विचार करेंगे—

(1) संवधानिक दृष्टिकोण (Constitutional Point of View)

इस दृष्टि से सघीय परिषद का स्वरूप वास्तव मे एक सेविका जसा है जो

1 The Federal council may almost be regarded as the main spring and is certainly the balance wheel of the national Government



कि सदय रामभक्त हनुमान के समान राष्ट्रीय विधान मण्डल की भक्ति में करबद्ध प्रस्तुत रहती है। संघीय सभा ही उसकी निर्देशिका एवं निरीक्षक है। संघीय सभा द्वारा उसके सदस्यों का निर्वाचन होता है। राष्ट्रीय सभा के भग होने के साथ ही यह भी भग हो जाती है। सवधानिक दृष्टि से इसकी अधीनता की स्थिति को हम निम्नलिखित रूप म प्रमाणित कर सकते हैं

1 संघीय परिषद संघीय सभा का विघटन नहीं करा सकती।

2 इसे अपने कार्यों का वार्षिक प्रतिवेदन संघीय सभा के सम्मुख प्रस्तुत करना पड़ता है।

3 इसे संघीय सभा के सदस्यों के प्रश्नों का उत्तर देना पड़ता है। उनकी सरकारी नीति सम्ब धी विविध शकाओं का समाधान करना पड़ता है।

4 अध्यादेश तथा सैनिक शक्ति का प्रयोग करने के लिये उसे विधानपालिका से पूर्व अनुमति प्राप्त करनी होती है।

5 संघीय कार्यपालिका को अन्य देशों की कार्यपालिकाओं के सदृश उसे विधेयकों पर निषेधाधिकार (Veto) के प्रयोग करने का अधिकार नहीं है।

6 विधानपालिका संघीय परिषद द्वारा प्रस्तुत प्रस्तावों, निर्णयों तथा विधेयकों को अस्वीकार कर सकती है पर तु इसके फलस्वरूप संघीय परिषद पद त्याग नहीं करती, यहाँ तक कि प्रस्ताव का प्रस्तावक भी व्यक्तिगत रूप में त्यागपत्र नहीं देता। एक बार लोक निर्णय के समय हर वैल्टी का प्रस्ताव अस्वीकार कर दिया गया जिसके फलस्वरूप उसने संघीय परिषद की सदस्यता से त्यागपत्र दे दिया। कि तु वहाँ के न्यायवेत्ताओं न उसके इस कार्य को असवैधानिक बताया। उस समय के पश्चात ऐसी कोई घटना नहीं हुई। लॉवेल के शब्दों मे "संघीय परिषद के सदस्यों की स्थिति एक वकील या शिल्पकार की भाँति है, वायद अपने परामर्श के अस्वीकार होने पर भी स्वय पद त्याग करना आवश्यक नहीं समझते।'

कहने का तात्पर्य यह है कि सवैधानिक दृष्टि से संघीय परिषद उन्हीं नीतियों का अनुकरण करती है जो संघीय सभा द्वारा अनुमोदित की जाती हैं। डायसी (Dicey) ने तीक्ष्ण कटाक्ष करते हुए कहा है कि 'परिषद ससद के आदेशों का पालन उसी प्रकार करती है जिस प्रकार कि किसी दुकान के नौकर से अपने मालिक की आज्ञाओं का ही पालन करने की आशा की जाती है।" डायसी तो यह मानता है कि "संघीय परिषद की अपनी कोई इच्छा नहीं होती। वह तो एक ऐसा निर्देशक मण्डल है जो संघीय सभा की इच्छानुसार परिसंघ के कार्यों का प्रबन्ध करता है।[1]

(2) वास्तविक स्थिति (Actual Position)

संघीय परिषद की वास्तविक स्थिति का मूल्याकन करते हुए रैपड ने कहा है कि सवधानिक विशेषाधिकारों के विद्यमान होते हुए भी अब नेतृत्व संघीय सभा के हाथों से निकलकर संघीय परिषद को प्राप्त हो गया है।"[2]

---

1 A Board of Directors appointed to manage the Concern of the Confederation in accordance to the wishes of the Assembly —*Dicey*

2 Today inspite of all constitutional prerogatives the lead has clearly passed into the hands of Federal Council —*Rappard*

वतमान युग कायपालिका की शक्तियो के पक्ष मे है। यही स्थिति विश्व के लगभग प्रत्येक देश मे है। स्विटजरलैण्ड ही इसका कोई अपवाद नही है। सघीय कायपालिका के सदस्य अनुभवी एव विविध विषयो के विशेषज्ञ होते हैं, सघीय परिषद का कायकाल लगभग निश्चित ही होता है। जब तक सघीय सभा का विघटन न हो उस समय तक सघीय परिषद के विघटन का प्रश्न ही उत्पन्न नही होता। सघीय सभा के अविश्वास का सघीय परिषद की स्थिति पर कोई प्रभाव नही होता। विधेयको के प्रारूप की तयारी तथा उनकी प्रस्तुति सघीय परिषद के सदस्यो द्वारा ही होती है और बिना उनके परिश्रम के विधेयको का पारित होना दुष्कर हो जाता है। वे स्वय मतदान नही करते पर तु उनके व्यक्तित्व एव दूरदर्शिता की छाप विधेयकों पर लगे बिना नहीं रहती। सघीय परिषद सघीय व्यवस्थापिका का विधायकी प्रारूप निर्मित करने वाला प्रतिष्ठित विभाग (Glorified Legislative Drafting Bureau) बन गयी है। व्यवहार मे सघीय परिषद स्वेच्छा से काय करती है। व्यवहार मे वह सदन का नेतृत्व, प्रशासन का निर्देशन तथा निय त्रण भी करती है। रपड ने तो इस सत्य को यहाँ तक स्वीकार किया है कि सघीय परिषद का प्रभाव सघीय सभा पर, लोकसभा पर ब्रिटेन मे म त्रिमण्डल की अपेक्षा भी अधिक है। ह्यू ज ने उसे सदन की कायपालिका की अपेक्षा राष्ट्र की कायपालिका कहना अधिक उचित समझा है। यह सत्य है कि उपक्रम द्वारा प्रस्तुत होने पर भी विधेयक बिना सघीय परिषद के सहयोग के सफल नही हो पाते। कभी कभी सघीय परिषद द्वारा रखे गये प्रस्ताव लोक निणय अथवा सघीय सभा द्वारा अस्वीकार भी कर दिय जाते हैं पर तु उसका प्रभाव परिषद के सदस्यो की स्थिति पर नही होता।[1]

सघीय परिषद की वास्तविक स्थिति का मूल्याकन करते हुए रौबट ब्राइस ने कहा है कि 'वास्तव मे यह वैधानिक दृष्टि से विधान मण्डल के अधीन होते हुए भी ब्रिटिश म त्रिमण्डल के समकक्ष और कुछ फ्रैंच मन्त्रिमण्डलों से अधिक शक्ति का प्रयोग करती है। इन कानूनों के निर्माण तथा उन पर सुझाव देने मे पथ प्रदशक तथा एक साधन के रूप मे काय करती है।'[1]

सघीय परिषद के प्रभावी होने के कारण (Causes of Its being Effective)

(i) सवदलीय समिति है (All Party Council)—सभी दलों के प्रमुख नेता इसके सदस्य होते हैं। यह दलब दी की भावना से ऊपर रहकर काय करती है। अतएव इसे सभी दलों का सहयोग प्राप्त होता है। दल इसकी आलोचना नहीं करते। दल के नेता अपने सहयोगियो के ऊपर निय त्रण रखते हैं।

(ii) मनोवृत्ति की पहिचान (Psychological Familiarity)—सघीय परिषद के अधिकतर सदस्य वे व्यक्ति बनते हैं जो कि पहले विधायक रह चुके होते हैं। वे अपने अ य पुराने सहयोगियों की मनोवृत्ति को अच्छी प्रकार जानते हैं और उसी के अनुसार आचरण करते हैं।

---

1 Legally the servant of the Legislature it exerts in practice almost all much authority as do English and more than do some French Cabinets It is a giude as well as an instrument and often suggests as well as drafts measures
—Bryce

(iii) *विभिन्नता में एकता का भाव (Spirit of Unity in Diversity)*—संघीय परिषद में ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल जैसे दृष्टिकोण का तो अभाव है परन्तु विवादास्पद प्रश्नों तथा महत्वपूर्ण विधेयकों पर वे सब एकमत होते देखे जाते हैं। वे सब मिलजुलकर एक समान दृष्टिकोण को उत्पन्न करने में सफल हो जाते हैं। जिससे संघीय परिषद की शक्ति में अत्यधिक वृद्धि हो जाती है।

(iv) दूरदर्शिता (Farsightedness)—संघीय परिषद के सदस्य बड़ी ही दूरदर्शिता से कार्य करते हैं। वे जो प्रस्ताव अथवा विधेयक प्रस्तुत करते हैं उसके सम्बन्ध में संघीय सभा के प्रभावशाली व्यक्तियों से पहले ही बातचीत करके उन्हें विश्वास में ले लेते हैं। डाइसी के विचारानुसार संघीय परिषद के सदस्य "निदेशकों का एक प्रमण्डल है जिनकी नियुक्ति संघीय सभा की इच्छाओं के अनुसार संघ के व्यवसाय का प्रबन्ध करती है।' जिस विषय में उन्हें सभासदों का समर्थन प्राप्त करने में सदिग्धता होती है, ऐसे कार्य वे नहीं करते हैं।

(v) आपातकालीन स्थितियाँ (Emergencies)—संकटकालीन परिस्थितियों के कारण भी संघीय परिषद को समय समय पर बहुत सी शक्तियाँ प्राप्त होती रही हैं, जिनके द्वारा उसके स्तर में पर्याप्त अन्तर हुआ है, उसका प्रभाव क्षेत्र व्यापक बना है। दोनों विश्वयुद्धों तथा विश्वव्यापी आर्थिक संकट के समय भी संघीय परिषद की शक्तियों में पर्याप्त रूप में विकास हुआ है।

(vi) राष्ट्रीय चरित्र के अनुरूप है (It concides with the Swiss National Character)—संघीय परिषद की लोकप्रियता एव उसके प्रभावी होने का एक महत्वपूर्ण कारण यह है कि उसका स्वरूप बहुत कुछ सीमा तक वहाँ के निवासियों के चरित्र एव गुणों के अनुकूल ही है। स्विसवासी बहुत ही सहनशील तथा सुसंस्कृत होते हैं। वे भावनाओं से पराजित होकर भी तर्क का त्याग नहीं करते। संघीय परिषद विश्व सरकार के लिए एक आदर्श कार्यपालिका भी सिद्ध हो सकती है।

संघीय कार्यपालिका की प्रकृति
(Nature of the Federal Executive)

हम यह अन्यत्र भी कह चुके हैं कि स्विस संघीय परिषद अपने ढंग की एक ही है जिसमें अनुभव एव दूरदर्शिता का अद्भुत समन्वय है। ऐतिहासिक अनुभव ने ही स्विस संविधान निर्माताओं को शक्तिशाली राष्ट्रपति के प्रस्ताव को ठुकराने में सहयोग प्रदान किया और इसी अनुभव के आधार पर वे ऐसी कार्यपालिका भी नहीं चाहते थे जिसका कार्यकाल अनिश्चित हो और जिससे दलीय भावना को बल मिले। अतएव उन्होंने ऐसी कार्यपालिका का आविष्कार किया जो कि संसदीय तथा अध्यक्षात्मक शासन प्रणालियों के अवगुणों से तो मुक्त हो परन्तु उसमें इन दोनों शासन पद्धतियों के गुणों का समन्वय अवश्य हो। इसीलिये हम स्विस संघीय परिषद को दोनों का मध्यमार्गी तथा राजनीति शास्त्र के क्षेत्र में स्विस आविष्कारक कह सकते हैं। प्रो० स्ट्राग के शब्दों में "विश्व की कोई भी कार्यपालिका स्विटजरलण्ड के अनुरूप नहीं है क्योंकि स्विस संविधान निर्माता एक ऐसी व्यवस्था के निर्माण में सफल हुए हैं जबकि इससे पहले की व्यवस्थाओं ने समस्त राजनीतिज्ञों को परेशान कर

रखा था। यह व्यवस्था संसदीय तथा गैर-संसदीय प्रणाली की कार्यपालिका के गुणों से युक्त है परन्तु उनके दोषों से मुक्त है।"

1 यह संसदात्मक नहीं है (It is not Parliamentary)

ऊपर से दृष्टिपात करने से स्विस संघीय परिषद का स्वरूप संसदीय सा ज्ञात पड़ता है परन्तु उसमें कुछ विशेषताएँ ऐसी हैं जोकि किसी को भी भ्रम में डाल सकती हैं। संसदीय प्रणाली का सार विधानमण्डल के प्रति कार्यपालिका के उत्तरदायित्व में है। संघीय परिषद के सदस्य संघीय व्यवस्थापिका के दोनों सदनों की कार्यवाहियों में भाग लेते हैं, विधेयकों का प्रारूप निर्मित करते हैं और उन्हें संघीय सभा से पारित कराते हैं। संघीय परिषद के सदस्य संघीय सभा के सदस्यों के उत्तर देते हैं और उनसे निदेश प्राप्त करते हैं। उनमें विभागों का वितरण भी होता है। संघीय परिषद प्रशासन के लिये पूर्ण रूप से उत्तरदायी है। किन्तु निम्नलिखित कारणों से हम उसे संसदीय नहीं कह सकते

(i) स्विस कार्यपालिका के सदस्यों का निर्वाचन संघीय सभा के द्वारा चार वर्ष के लिए होता है और संघीय सभा के विघटन के साथ ही उसका भी विघटन होता है। यह मन्त्रिमण्डलीय पद्धति में नहीं होता। वहाँ मन्त्रिमण्डल के सदस्यों का निर्वाचन नहीं होता वे अनिवार्य रूप से संसद के सदस्य होते हैं। उसकी कार्यवाहियों में भाग लेते हैं और मतदान भी करते हैं।

(ii) दूसरा अन्तर यह है कि जो एकरूपता अथवा सजातीयता मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था में पाई जाती है वह स्विस संघीय कार्यपालिका में नहीं पाई जाती। वे एकमत होकर कार्य नहीं करते हैं। प्रत्येक पार्षद अपने विभाग के लिए उत्तरदायी होता है। इसमें निर्णय भी बहुमत द्वारा ही होते हैं परन्तु संसदीय पद्धति के समान उनका जन्म और मृत्यु एक साथ नहीं होती है। उसमें विभिन्न दलों के सदस्य होते हैं। संघीय परिषद के सदस्यों में सामूहिक उत्तरदायित्व की भावना नहीं होती है।

(iii) संसदीय प्रणाली में यदि लोक सदन मन्त्रिमण्डल के प्रति किसी भी रूप में अविश्वास उत्पन्न करता है तो मन्त्रिमण्डल के पास दो विकल्प होते हैं—राष्ट्राध्यक्ष से लोकसभा का विघटन कराना अथवा स्वयं त्यागपत्र दे देना, परन्तु स्विटजरलैण्ड में ऐसा नहीं होता। वहाँ पर संघीय परिषद के सदस्य न तो ऐसी स्थिति में त्यागपत्र ही देते हैं और न ही उन्हें संघीय सभा को विघटित कराने का अधिकार है। वे अपने अपमान को उसी प्रकार अपनी जेब में रख लेते हैं जैसे सभ्य मनुष्य रुमाल से नाक सिनककर जेब में रख लेते हैं।

(iv) स्विस कार्यपालिका के अध्यक्ष की स्थिति प्रधानमन्त्री जैसी नहीं है। वह किसी भी रूप में राष्ट्रीय सरकार की धुरी नहीं है। वह मन्त्रिमण्डल तथा सदन का नेतृत्व नहीं करता। उसे प्रधानमन्त्री की भाँति अपने साथियों की नियुक्ति तथा उनकी निवृत्ति करने का भी अधिकार नहीं होता। स्विस संघीय परिषद का अध्यक्ष स्विस परिसंघ का भी राष्ट्रपति होता है और उसके समस्त औपचारिक कार्यों का सम्पादन करता है।

(2) वह अध्यक्षात्मक भी नहीं है (It is also not Presidential)

स्विटजरलैण्ड की संघीय परिषद में हमें कुछ महान असाधारण

भी देखने को मिलते हैं। कायपालिका का निश्चित कायकाल उनमे से एक है। परन्तु हम निम्नलिखित कारणो से उसे अध्यक्षात्मक नही मान सकते

(1) अमेरिकी शासन पद्धति का आधार शक्ति पृथक्करण है जो कि स्विस सविधान का नहीं है।

(2) अमेरिकी राष्ट्रपति को महाभियोग की प्रक्रिया द्वारा उसके पद से पृथक किया जा सकता है पर तु सघीय परिषद को हटाने के लिए महाभियोग की पद्धति का प्रयोग स्विटजरलण्ड मे नही किया जाता।

(3) अध्यक्षात्मक व्यवस्था मे कायपालिका के सदस्य विधानपालिका के सदस्य नहीं होते और न ही उसकी कायवाहियो मे भाग लेते हैं पर तु स्विटजरलैण्ड मे सघीय कायपालिका के सदस्य विधानमण्डल की कायवाहियो मे भाग लेते हैं तथा विधेयक प्रस्तुत एव पारित कराते हैं पर तु मतदान नही करते।

(4) अमेरिका मे राष्ट्रपति को विधेयको के सम्ब ध मे निषेधाधिकार प्राप्त है पर तु स्विस कायपालिका को यह अधिकार प्राप्त नही है।

(5) अमेरिका मे कायपालिका का स्वरूप एकल है पर तु स्विटजरलैण्ड मे उसका स्वरूप बहुल है।

(6) अमेरिका मे कायपालिका का स्वरूप विधानमण्डल से पूणत स्वत त्र है। वहाँ विधानमण्डल राष्ट्रपति के निर्वाचन में तभी हस्तक्षेप करता है जब किसी उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत नहीं मिलता। स्विटजरलैण्ड मे तो सम्पूण कायपालिका का निर्वाचन सघीय सभा के द्वारा ही सम्पन्न होता है।

(7) सघीय परिषद का अध्यक्ष न तो अमेरिकी राष्ट्रपति की भाँति राष्ट्राध्यक्ष ही है और न कायपालिकाध्यक्ष ही।

(8) अमेरिका मे राष्ट्रपति के म त्रिमण्डल के सदस्य उसके सहयोगी नही होते अपितु उसके परामशदाता एव अनुचर होते हैं पर तु यह स्थिति स्विटजरलण्ड मे सघीय परिषद के अ य सदस्यों की नही होती है।

(3) यह प्रेसीडियम भी नहीं है (It is not like Presidium)

कभी कभी स्विस सघीय परिषद की तुलना उसके बहुल रूप के कारण सोवियत प्रेसीडियम से की जाती है। दोनो में कई बातो की अनुरूपता भी है। दोनो का ही निर्वाचन अपने अपने देशो की विधानपालिकाओ के द्वारा ही होता है। दोनों के अध्यक्ष अपने-अपने राष्ट्रो के औपचारिक राष्ट्राध्यक्ष है और समस्त औपचारिक कार्यों का सम्पादन करते हैं। दोनो के अध्यक्षो की स्थिति अ य सदस्यो के समकक्ष है। पर तु दोनों मे कई अ तर भी हैं, जिनमें से कुछ प्रमुख अ तर निम्नलिखित हैं

1 सघीय परिषद में केवल 7 सदस्य होते हैं और प्रेसीडियम मे 33।

2 प्रेसीडियम सामूहिक राष्ट्रपति है जोकि स्विस कायपालिका नही है।

3 जबकि सर्वोच्च सोवियत का अधिवेशन नहीं हो रहा हो उस समय प्रेसीडियम विधानपालिका के कार्यों का सम्पादन भी करती है पर तु यह काय स्विस कायपालिका द्वारा नही किया जाता।

4 प्रेसीडियम एक दलीय सस्था है और स्विस सघीय परिषद बहुदलीय सस्था है।

5 प्रेसीडियम मूल रूप मे विधायिनी सस्था है जबकि स्विस सघीय कायपालिका प्रशासकीय है।

(4) तब यह क्या है (Then what it is ?)

स्विस सघीय परिषद का स्वरूप न तो ससदात्मक ही है और न ही अध्यक्षात्मक, इसमे दोनों की अच्छाइयो को समन्वित करने का प्रयत्न किया गया है। इसमे उत्तरदायित्व एव निश्चितता का अद्भुत मिश्रण है। इसमे न तो ससदीय प्रणाली जैसी अनिश्चितता ही है और न ही अध्यक्षात्मक प्रणाली जैसी कायपालिका एव व्यवस्थापिका में प्रतिस्पर्धा। सघीय परिषद अपने ढग की अनोखी ही है। वह अध्यक्षात्मक प्रणाली के स्थायित्व का गुण तो अपनाती है पर तु पृथकता के गुण को अगीकार नही करती। यह एक निदलीय सस्था है जिसके सदस्य दीघकाल तक उसके सदस्य बने रहते हैं। उसमे न दलीय कोलाहल ही है और न ही निरकुशता का भाव। इसे ब्रिटिश तथा अमेरिकी पद्धतियो का मध्य माग कहना ही अधिक उचित होगा। डाइसी ने इसकी तुलना निदेशक मण्डल से की है, जोकि उचित ही है। ब्राइस के शब्दों मे "अन्य किसी गणतन्त्र में एक व्यक्ति के स्थान पर एक परिषद को शासनाधिकार समर्पित नही किये जाते हैं। किसी भी स्वतन्त्र देश की कायपालिका इतनी कम राजनैतिक उलझनो में नहीं रहती।" इसमे दोनों प्रणालियों (ससदीय एव अध्यक्षात्मक) के लक्षण विद्यमान हैं। वह दल की दल दल से अलग है। यद्यपि वह दलीय काय करने के लिए निश्चित नहीं होती है, परन्तु फिर भी वह दलीय प्रभाव से अछूती नहीं है।"

सघीय कायपालिका की विशेषताएँ
(Unique Features of Federal Executive)

स्विटजरलैण्ड की कायपालिका अपने ढग की एक ही सस्था है। ब्राइस ने इसे अन्य स्विस सस्थाओ मे से निम्नलिखित विशेषताओं के कारण सर्वाधिक महत्वपूर्ण समझा है

(i) बहुलस्वरूप (Plural Executive)—स्विस कायपालिका का स्वरूप मण्डलात्मक है। कायपालिका शक्ति किसी व्यक्ति विशेष मे निहित नहीं की गई है। जनस्वभाव तथा अनुभव के आधार पर कायपालिका शक्ति एक 7 सदस्यीय परिषद को समर्पित की गई है जिनमे से क्रमानुसार एक अध्यक्ष तथा दूसरा उपाध्यक्ष केवल एक वष के लिए ही निर्वाचित होते हैं। उत्तरदायित्व का स्वरूप सामूहिक ही है अर्थात कायपालिका शक्तियाँ एक परिषद मे ही निहित हैं। उनमे विविध दलो के सदस्य होते हैं, स्विस कार्यपालिका का स्वरूप ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल जैसा नहीं है।

(ii) विधानपालिका के प्रति उत्तरदायित्व (Subordination to Legislative)—स्विस कायपालिका विधान मण्डल के प्रति उत्तरदायी है। विधानपालिका के सदस्यो का निर्वाचन सघीय सभा के द्वारा होता है और सघीय परिषद उसी के निर्देश एव नियन्त्रण मे काय करती है। परिषद को अपनी गति विधियो का वार्षिक प्रतिवेदन प्रस्तुत करना पडता है और यदि परिषद की बात न मानी जाय तो वे पदत्याग नहीं करते।

(iii) स्थायित्व (Permenance)—स्विस कायपालिका का स्वरूप स्थायी है। उसका कायकाल 4 वष निश्चित है। सघीय सभा के विघटन होने से पूव उसके

विघटन होने का प्रश्न ही उत्पन्न नहीं होता। कार्यपालिका के सदस्यों को दीर्घकालीन अनुभव प्राप्त होता है। साधारणत, सदस्य 10 वर्ष तक इसके सदस्य रहते हैं। संघीय परिषद के सदस्यों के निर्वाचन में दलीय भावना से कार्य नहीं किया जाता, इसीलिए संघीय परिषद में स्थायित्व का भाव पाया जाता है।

(iv) निर्दलीय स्वरूप (Non partisan Character)—स्विस संघीय कार्यपालिका दलीय भावना से ऊपर रहती है। उसमें विविध दलों का तो प्रतिनिधित्व मिलता ही है, साथ में धार्मिक एवं भौगोलिक स्थिति का भी ध्यान रखा जाता है। संघीय परिषद का सौम्य स्वरूप केवल इसी कारण रह पाता है क्योंकि उसके सदस्यों के निर्वाचन में दलीय भावना कार्य नहीं करती और न ही वह राजनैतिक विवादों का शिकार बनती है। इसका स्वरूप सदैव मिला जुला होता है जोकि अन्य देशों की कार्यपालिकाओं में सफल नहीं समझा जाता।

(v) सामूहिक उत्तरदायित्व का अभाव (Lack of Collective Responsibility)—स्विस संघीय परिषद में सामूहिक उत्तरदायित्व का अभाव है। उसमें ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का गुण नहीं पाया जाता। किसी सदस्य के कार्यों की भर्त्सना होने पर सम्पूर्ण परिषद पद त्याग नहीं करती। यह भी आवश्यक नहीं है कि संघीय सभा में सदस्य एक दूसरे की रक्षा करें। यहाँ विचारों की भिन्नता की अभिव्यक्ति खुलकर की जा सकती है। ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल का यह सूत्र कि मरेंगे तो एक साथ तथा जीयेंगे तो एक साथ, स्विटजरलण्ड में प्रयुक्त नहीं होता है।

(vi) नेतृत्व का अभाव (Lack of Leadership)—संघीय परिषद में नेतृत्व का अभाव है उसके अध्यक्ष को हम उसका नेता नहीं मान सकते। यह भी आवश्यक नहीं है कि अन्य सदस्य उसकी आज्ञाओं का अनुपालन करें। वह अपने साथियों को आदेश भी नहीं देता है और न ही उनके कार्यों का निरीक्षण ही करता है। संघीय परिषद एक विजातीय समुदाय है। यह भानुमती का कुनबा है। इसी कारण उसे गौरवमय मसौदा तैयार करने वाला निकाय (A Glorified Drafting Bureau) मात्र ही कहा गया है।

Select References

Lowell *Govt & Politics of Continental Europe*
Rappard *Switzerland in the Govt of Continental Europe*
Brooks *Govt of Switzerland*
Harris Huber *How Switzerland is Governed*
Munro *Governments & Politics of Switzerland*
Bryce *Modern Democracies*
Buell *The Govt of Switzerland*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 स्विस संघीय कार्यप्रणाली का वर्णन करें।
[Discuss the working of the Federal Executive in Switzerland]

2 स्विस संघीय कार्यपालिका की विलक्षणताओं की विवेचना कीजिए। यह स्थायित्व एवं उत्तरदायित्व का किस प्रकार समन्वय करती है ?
[Discuss the unique character of the Swiss Federal Executive How far does it combine stability with responsibility ?]

3 बहुल कायपालिका का क्या अथ है ? यह कहाँ तक स्थायित्व एव उत्तरदायित्व का समन्वय करती है ? स्विटजरलैण्ड से उदाहरण दीजिए।
[What is meant by a Plural Executive ? How far does it combine stability with responsibility ? Discuss with illustration from Switzerland]

4 स्विस सघीय कायपालिका न तो ससदात्मक है न अध्यक्षात्मक।" विवेचना करें।
["The Swiss Federal Executive is neither Parliamentary nor Presidential ' Discuss]

5 सोवियत सघ की प्रेसीडियम की शक्तियो तथा कृत्यों की तुलना स्विस कायपालिका से कीजिए।
[Compare the powers and functions of the Presidium in the U S S R with those of the Swiss Executive]

6 ब्रिटिश मन्त्रिमण्डलीय व्यवस्था की तुलना स्विस बहुल कायपालिका से कीजिए।
[Compare and contrast the British Cabinet system with the Plural Executive in Switzerland] (Vikram, Univ B A (Part II, 64)

7 ' स्विटजरलैण्ड की बहुल कायपालिका आधुनिक प्रजातन्त्र की एक अदभुत सस्था है।" इस कथन की विवेचना करें।
[' The Collegial Executive of Switzerland is one of the most striking political institutions in modern democracy ' Discuss]

8 'स्विस सघीय परिषद एक अनोखी सस्था है।" इस कथन की समीक्षा करें।
[' The Federal Council is the most unique institution in Switzer land " Comment]

9 स्विस सघीय परिषद अन्य सर्वोच्च कायपालिका से कैसे भिन्न है ? समझाकर लिखें।
[How is the Federal Council of Switzerland unlike any other supreme executive ? Describe and comment]

10 Describe the composition and powers of the Swiss Federal Council
[Ravishankar Univ B A (Previous) 64, Vikram Univ B A]

11 स्विटजरलण्ड की सघीय परिषद की विशेषताओ का वणन कीजिये तथा उसका विधायिका से सम्बन्ध बतलाइये।
[Describe the specific features of the Swiss Federal Council and trace its relationship with the legislature]

3

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र

(Direct Democracy)

"Swiss democracy is more truly than the democracy in any other country in the world" —Bryce

'प्रजातन्त्र के विद्यार्थी के लिए स्विस शासन-व्यवस्था में प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र से बढ़कर शिक्षा देने वाली अन्य कोई संस्था नहीं है क्योंकि यह जनता की आत्मा में प्रवेश द्वार खोल देती है।"

परिचयात्मक

शाटवल ने स्विस प्रत्यक्ष लोकतन्त्र को एक विचारधारा का सबसे अधिक साहसपूर्ण तथा सफल प्रयोग कहा है। हमें सर्वसाधारण की विचारधारा का दिग्दर्शन प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की व्यवस्था में होता है। प्रत्यक्ष जनतन्त्र ने स्विटजरलैण्ड को आधुनिक एथेंस (Athens) बना दिया है। स्विटजरलैण्ड ने प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के माध्यम से प्रत्यक्ष तथा अप्रत्यक्ष व्यवस्था के मध्य अनोखा समन्वय उत्पन्न किया है। ब्राइस के शब्दों में "लोकतन्त्र के विद्यार्थी के लिए स्विटजरलैण्ड की प्रणाली में इससे अधिक बढ़कर अन्य कोई वस्तु शिक्षाप्रद नहीं है क्योंकि इससे जनता को मानव ज्ञान प्राप्त होता है।"

प्रत्यक्ष व्यवस्थापन
(Direct Legislation)

प्रत्यक्ष व्यवस्थापन का सिद्धान्त रूसो द्वारा प्रतिपादित लोकप्रिय सम्प्रभुता के सिद्धान्त के निकट है। आज हम जिस प्रकार की जनतन्त्रीय व्यवस्था के अभ्यस्त हो गये हैं वह प्रतिनिध्यात्मक अथवा अप्रत्यक्ष प्रकार की लोकतन्त्रीय पद्धति है। आज के भौतिकवादी युग में जहाँ जनसंख्या की वृद्धि दिन दूनी तथा रात चौगुनी हो रही है जहाँ सरकारें परिवार नियोजन के माध्यम से इस बाढ़ को रोकना चाहती हैं वहाँ प्रकृति ने एक बच्चे के स्थान पर पाँच पाँच एक साथ भेजना सम्भवत आरम्भ कर दिया है। वहाँ प्रत्यक्ष लोकतन्त्र जैसी बात की कल्पना करना ही व्यर्थ है। प्रत्यक्ष लोकतन्त्र में ही प्रत्यक्ष व्यवस्थापन सम्भव हो सकता है। प्रत्यक्ष व्यवस्थापन एक प्राचीन आदर्श है। ग्रीस के नगर राज्यों में यह प्रथा विद्यमान थी। नगर राज्यों के नागरिक राज्य व्यवस्था में सक्रिय भाग लेते थे और विधि निर्माण में प्रत्यक्ष रूप से भाग लेते थे। किन्तु आज के प्रौढ़ तन्त्रीय देशों में यह सम्भव नहीं है।

कोई ऐसा स्थान नहीं है जहाँ समस्त व्यक्तियो को एकत्रित करके उन्हें प्रत्यक्ष व्यवस्थापन के लिए आमन्त्रित किया जा सके। अधिकाश देशों मे अप्रत्यक्ष व्यवस्थापन की ही व्यवस्था है। विधि निर्माण मे जनता अपने प्रतिनिधियो के माध्यम से ही भाग लेती है। किन्तु स्विटजरलैण्ड मे आज भी जनता को प्रत्यक्ष रूप से विधि निर्माण मे भाग लेने की सुविधाएँ दी जाती हैं। वहाँ पर लण्डसजीमेडी नामक सस्थाएँ पाई जाती हैं जिनमे जनता प्रत्यक्ष रूप से व्यवस्थापन मे भाग लेती है। स्विटजरलैण्ड मे आज भी विधि सम्बन्धी अन्तिम निणय जनता के हाथो मे ही है। जनमत सग्रह द्वारा जनता को अन्तिम निणय लेने का अधिकार दिया जाता है। कानून का प्रारम्भ तथा अन्त दोनों ही जनता के हाथों मे है।

भारत, इगलैण्ड, अमेरिका, रूस, आस्ट्रेलिया, जापान, कनाडा, दक्षिणी अफ्रीका आदि सभी बड़े देशों में अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र है। साम्यवादी देशो में साम्यवादी दल की तानाशाही है। मिस्र, स्पेन, टर्की तथा पाकिस्तान आदि देशों मे सैनिक अधिकारियो ने शक्ति हथिया कर अपनी शक्ति को वधानिक रूप प्रदान किया है। इन सब देशो मे भी अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र ही है। अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र मे सबसे बडी बाधा यह है कि पाँच वष के बाद ही जनता को अपनी सम्प्रभुता का आभास होता है। उसी समय उसे कृष्ण लीला दिखाई जाती है और फिर उसे मोरफिया का इन्जेक्शन देकर सुला दिया जाता है। अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र में व्यवस्थापन शक्ति वस्तुत राजनैतिक दलो के हाथ मे आ जाती है। सत्ताधारी दल अपनी बहुमत की शक्ति का अनुचित लाभ उठा कर ऐसे विधेयकों को पारित कराने का यत्न करता है जो सम्भवत जनता द्वारा लोकादेश के समय पसन्द नही किया जाय। जनता विधेयकों की बारीकियों में जाने की अभ्यस्त नहीं होती। अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र मे राजनैतिक दल स्वाथ तथा भ्रष्टाचार से भर जाते हैं। एक बार जनता को बेवकूफ बनाकर अर्थात झूठे आश्वासन देकर एव बडी बडी बातें बनाकर, निर्वाचन में विजयी हो जाते हैं और फिर निश्चिन्त हो पैर पसार कर सोते हैं। अपनी विधायिका तथा अपने वायदो को सभी भूल जात हैं। जनता विवश हो किंकत्तव्यविमूढ़ होकर यह सब निहारती रहती है। जिन देशों में जन शिक्षा का अभाव है वहाँ तो दशा और भी अधिक खस्ता है। अभी हाल ही में भारत मे ही राज्य भाषा सशोधन विधेयक पर कितना हगामा हुआ, रेलें तोडी गइ पोस्ट ऑफिस जलाये गये अश्रुगैस छोडी गई तथा गोलियाँ चली। कहने का तात्पय यह है कि सभी कुछ तो हुआ किन्तु फिर भी इन भावनाओं के विरुद्ध केन्द्रीय उपवित्त मन्त्री श्री जगन्नाथ पहाडिया के शब्दो मे 'हिन्दी के बिना राष्ट्र में एकता स्थापित नहीं हो सकती। हिन्दी ही एक ऐसी भाषा है जो एकता की बडी का काम कर सकती है। थोडे से लोग हैं जो अपना हित साधन के लिए हिन्दी का विरोध करते हैं। यह दुर्भाग्यपूण है कि प्रशासन अंग्रेजी जानने वाला के हाथों मे है, जिनकी सख्या बहुत थोडी है।" अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र का यह भयकर अवगुण है। जिन देशों में अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र है वहाँ दूरदर्शी कुशल व्यक्तियों ने बडी ही गम्भीरतापूवक यह सोचना प्रारम्भ कर दिया है कि किसी न किसी रूप में प्रत्यक्ष व्यवस्थापन की व्यवस्था अवश्य की जानी चाहिये जो लोकतन्त्र को बहुत से विकारों से मुक्त कर स्वास्थ्य का अद्भुत टॉनिक सिद्ध होगा।

स्विटजरलैण्ड को प्रत्यक्ष व्यवस्थापन का घर माना गया है, इसके तीन माध्यम हैं—लोकमत संग्रह (Referendum), उपक्रम (Initiative), वापस बुलाना (Recall) प्रत्यक्ष व्यवस्थापन की सबसे अधिक आकर्षण की जो संस्था है, वह है लैंडसजैमेंडी (Landsgemeindi)। यह प्रत्येक कैंटन (स्विस संघ की इकाई) में नही पाई जाती। यह नगर सभा का कार्य करती है। यहाँ प्रत्येक वयस्क व्यक्ति सरकार का चयन करने के लिये उपस्थित होता है। किन्तु अधिकांश कैन्टनों में लोकमत संग्रह तथा उपक्रम की प्रणालियों का ही प्रयोग होता है। *लोकमत संग्रह की प्रणाली* केवल स्विटजरलैण्ड में ही प्रयुक्त होती हो, ऐसी बात नहीं है। यह प्रणाली अमेरिका रूस आदि योरोपीय देशों में भी प्रयोग मे लाई जाती है। रूस मे लोकमत संग्रह की प्रणाली को सिद्धान्त रूप में तो स्वीकार किया गया है किन्तु उसे व्यवहार में अभी तक कभी परिणित नहीं किया गया है।

लोकमत संग्रह का अर्थ (What Referendum Means)—इसके शाब्दिक अर्थ हैं, प्रस्तुत करना। जब विधान मण्डल द्वारा साधारण तथा संवैधानिक कानून जनता द्वारा अनुमोदन के लिये प्रस्तुत किये जाते हैं, तब उसे लोकमत संग्रह कहा जाता है। किसी भी कानून का अन्तिम निर्णय जनता करती है। कोई कानून अपेक्षित है अथवा नहीं, इसका निर्णय जनता करती है। जनता को इस माध्यम से निषेधाधिकार प्राप्त है। ब्रूक्स के अनुसार 'निम्नतम सीमा पर, लोकमत वह साधन है जिसके द्वारा निर्वाचक गण विधानपालिका द्वारा स्वीकार किये गये कानूनों का निषेध कर सकें।' डा० मुनरो ने भी ऐसा ही मत व्यक्त किया है कि यह एक ऐसा साधन है जिससे विधानमण्डल द्वारा स्वीकृत किये गये कानूनों को क्रियान्वित होने से उस समय तक के लिये रोका जा सके जिस समय तक कि वह जनता के समक्ष प्रस्तुत होकर अन्तिम रूप से स्वीकार न कर लिया जाय। लोकमत संग्रह दो प्रकार का होता है—अनिवार्य तथा वैकल्पिक (Compulsory and Facultative or Optional) जब कि विशिष्ट प्रकार के विषयों के लिये लोकमत संग्रह करना विधानमण्डल के लिए अनिवार्य हो जाता है तब हम उसे आवश्यक प्रकार का लोकमत संग्रह कहते हैं। कभी कभी कुछ विषय ऐसे भी होते हैं जिनके सम्बन्ध में लोकमत संग्रह करना विधानमण्डल के लिए अनिवार्य नहीं होता किन्तु जब निश्चित संख्या में मतदाता यह माँग करें कि इसे विषय विशेष को लोकमत संग्रह के लिए प्रस्तुत किया जाय तो वह वैकल्पिक प्रकार का लोकमत संग्रह कहलाता है।

कहने का तात्पर्य यह है कि या तो विधानमण्डल स्वतः ही किसी विधेयक को महत्वपूर्ण मानकर उसे लोक निर्णय के लिए प्रस्तुत कर देता है, अन्यथा वैकल्पिक लोक निर्णय को 30 000 नागरिकों अथवा 8 कैंटनों की माँग पर 90 दिन की अवधि मे, आवश्यक लोक निर्णय मे परिवर्तित किया जा सकता है। यदि इस 90 दिन की अवधि मे जनता अथवा कैन्टनो द्वारा माग नहीं की जाती है तो उसे स्वीकृत समझा जाता है।

अधिकांश कैंटनों मे संघ की ही तरह लोक निर्णयों का प्रयोग किया जाता है। कैन्टनो मे संवैधानिक संशोधनों के लिए लोक निर्णय अनिवार्य है। संघ स्तर पर यदि राज्य परिषद द्वारा किसी भी विधेयक को 'अत्यावश्यक' घोषित कर दिया

जाता है तो उस पर 1 वर्ष तक लोक निर्णय की माँग नही की जा सकती और उस कानून को बिना लोक निर्णय के ही कार्यान्वित किया जायगा। सन् 1949 के पश्चात यह व्यवस्था भी की गई है कि यदि अध्यादेश 1 वर्ष की अवधि मे लोक निर्णय द्वारा स्वीकार नही किये जाते जो स्वत ही समाप्त समझे जायेंगे।

लोकमत सग्रह के गुण
(Merits of Referendum)

(1) राजनैतिक शिक्षण की उपलब्धि—ब्रें और के शब्दों मे 'लोकमत सग्रह निश्चय ही व्यक्तिगत निर्वाचकों की शिक्षा मे वृद्धि करता है और उपक्रम के साथ सलग्न कर देने से क्रान्ति के विरुद्ध वास्तविक सुरक्षा प्रदान करता है।"[1] लोकमत सग्रह के माध्यम से जनता मे गति एव चेतना बनी रहती है। जनता को बार-बार राजनैतिक प्रश्नों के विविध पहलुओं पर विचार करने को मिलता है। राजनैतिक दल भी प्रस्तुत प्रश्नों के विभिन्न दृष्टिकोण प्रस्तुत करते हैं। इनसे जनमानस व्यापक होकर समृद्धिशाली बनता है।

(2) लोकप्रिय सम्प्रभुता के सन्निकट—ब्रें और ने ठीक ही कहा है कि लोकमत सग्रह राजनैतिक वातावरण का सर्वश्रेष्ठ मापक यन्त्र है। रूसो ने सर्वप्रथम सामान्य इच्छा तथा लोकप्रिय सम्प्रभुता का विचार दिया था। लोकमत सग्रह उस विचार के बहुत कुछ सन्निकट है। जन इच्छा एव व्यक्तिगत भावनाओ की सम्यक अभिव्यक्ति के लिए यह सर्वसुगम माध्यम माना है। दलो को अपने पक्ष का समर्थन प्राप्त करने के लिए प्रसारण, समाचार पत्रों एव सार्वजनिक मचो का सहारा लेना नही पडता। लोकमत एव सार्वजनिक सम्मति का परीक्षण करने के लिए यह सर्वोचित साधन है।

(3) राजनैतिक दलों को हतोत्साहित करता है—लोकमत सग्रह की पद्धति के कुछ समालोचको का ऐसा विचार है कि इस व्यवस्था के अन्तर्गत राजनैतिक दलो का महत्व कम हो जाता है और जनता उनके कुप्रभावो से मुक्त हो जाती है। जनता के हाथो में निषेधाधिकार की शक्ति आ जाने से राजनैतिक दलो का स्वाभाविक रूप से हतोत्साहित हो जाना अस्वाभाविक नहीं है। राजनैतिक दल भी यह जान लेते हैं कि अन्तिम निर्णय उनके हाथो मे नही है। राजनैतिक दलो का प्रभाव कम हो जाता तो प्रशासन मे से पक्षपात एव भ्रष्टाचार का कम हो जाना स्वाभाविक सी बात है।

(4) बहुसख्यकों की तानाशाही के विरुद्ध सुरक्षा—लोकमत मे एक बहुत बडा अवगुण यह पाया जाता है कि उसके अन्तर्गत बहुमत पक्ष अल्पसख्यकों की भावनाओ एव उनकी अभिव्यक्तियों की उपेक्षा करके उन पर अपनी तानाशाही लादने की चेष्टा करता है। किन्तु लोकमत सग्रह की प्रणाली मे बहुमत दल अपनी तानाशाही स्थापित करने मे बहुत अधिक सफल नही हो पाता। अल्पसख्यको को भी अवसर मिलता है कि वे भी अपने विचार अपने दृष्टिकोण सबके समक्ष रख सकें और बहुमत को अपनी माँगो के प्रति उदार बनाने मे सफल हो सकें।

(5) कानूनों को सृष्टि नैतिक शक्ति का बाहुल्य—ब्राइस का यह कहना

1 It certainly stimulates the political education of the individual electors taken in conjuction with initiative It affords a real safe guard ravolution

सत्य है कि जन स्वीकृति के कारण कानून अधिक शक्ति एव सम्मान प्राप्त कर लेत हैं। इसके पश्चात् वे अपना यह कर्तव्य समझते हैं कि कानूनों का पालन किया तथा करवाया जाय। इसमे स देह नही कि जिन कानूनों का निर्माण लोकमत सग्रह के माध्यम से होता है वे उन कानूनों की अपेक्षा कही अधिक अच्छे होते हैं जो कि विधानमण्डल द्वारा बनाये जाते हैं। विधान मण्डल जन अ तरग को समझने मे असफल रह सकते हैं।

(6) शाश्वत सम्पर्क—अप्रत्यक्ष लोकत त्र मे हमे एक बहुत बडा अभाव यह दीख पडता है कि सामा य निर्वाचन के उपरा त विधायक अपनी विधायकाओ को लगभग भूल से ही जाते हैं। जनता तथा सरकार के मध्य शाश्वत सम्पर्क नही रह पाता, कि तु इस प्रणाली मे ऐसा सम्भव नहीं है। यहाँ पर विधानमण्डल को प्रत्येक कदम नाप कर रखना पडता है और साथ ही जनता को भी साथ लेकर चलना पडता है।

(7) अप्रिय कानूनों के प्रति सुरक्षा—सघीय प्रणाली अथवा अप्रत्यक्ष लोक त त्र से जनता के लिए यह कठिन हो जाता है कि वह प्रत्येक कानून के विषय मे जानकारी प्राप्त करे और अपने को सुरक्षित रखे। प्रत्यक्ष व्यवस्थापन की इस पद्धति मे जनता पूर्ण रूप से अप्रिय कानूनो के प्रति सजग रह कर अपने स्वार्थहितो को सुरक्षित रख सकती है। जो कानून लोकप्रिय नहीं होते अथवा लोक इच्छा के प्रतिकूल होते हैं उ हें असफल बनाया जा सकता है।

(8) सरकार के किसी भी अग का एकाधिकार नहीं रह पाता—प्रत्यक्ष व्यवस्थापन की इस प्रणाली का एक गुण यह भी है कि सरकार के किसी भी अग को अधिकारी बनने का अवसर नही मिलता। अध्यक्षात्मक शासन प्रणाली मे प्राय यह दोष देखने मे आता है कि सरकार का एक अग अनुचित रूप से शक्तिशाली बन कर अ य अगों के व्यक्तित्व को आच्छादित कर लेता है। अमेरिका मे कभी-कभी उच्चतम यायालय के विरुद्ध यह बात कही जाती है कि वह वहाँ के प्रशासकीय ढाँचे का एकमात्र अधिकारी बन गया है कि तु इस प्रणाली मे इतना भी सम्भव नहीं है।

(9) पारस्परिक झगडों का निपटारा—प्रत्यक्ष व्यवस्थापन के पक्ष मे एक बात यह भी कही जाती है कि लोकमत सग्रह की इस पद्धति मे विधान मण्डल के दोनो सदनों मे पारस्परिक सम्ब ध मधुर रखे जाते हैं। विधान मण्डल के दोनों सदन एक दूसरे से प्रतिस्पर्धा का भाव नही रखते दोनों ही यह जानते हैं कि एक दूसरे का विरोध करना व्यर्थ है क्योंकि अ तिम निर्णय जनता के द्वारा ही सम्पन्न होगा।

प्रोफेसर सी॰एफ॰ स्ट्रोंग ने इस प्रणाली के तीन प्रमुख लाभ बताये हैं—प्रथमत लोकमत सग्रह विधान मण्डल की उन त्रुटियो को दूर करता है जब वह भ्रष्ट होकर अथवा लोगों के आदेशों के विरुद्ध रह कर कार्य करता है। द्वितीय यह निर्वाचित एव निर्वाचकों के मध्य एक लाभदायक तथा स्वस्थ सम्पर्क बनाता है। तृतीय यह इस बात की रक्षा करता है कि लोक भावना के विरुद्ध कोई भी कानून पास न किये जाएँ।

लोकमत सग्रह के अवगुण
(Demerits of Referendum)

(1) विधानमण्डल की प्रतिष्ठा कम हो जाती है—जनमत सग्रह के विरुद्ध

सबसे शक्तिशाली तर्क यह प्रस्तुत किया जाता है कि इसके द्वारा विधान मण्डल की मान प्रतिष्ठा को वास्तव मे आघात पहुँचता है। ससद के सदस्य जब यह जान लेते हैं कि उनके प्रयासों एव विशेष योग्यता का कोई मूल्य नहीं है और उनमें रुकावट डालने पर भी काम नहीं रुक सकेगा, तब व मनोवैज्ञानिक दृष्टि से हतोत्साहित और अनुत्तरदायी बन जाते हैं। व्यवस्थापन मे उनकी रुचि कम हो जाती है। विधान मण्डल के अनुभवी एव प्रौढ़ विशेषज्ञो को स्वाभाविक रूप से यह बात अनुचित लगती है कि उनके द्वारा पारित विधेयक सवप्रिय मत द्वारा पराजित कर दिये जाँय। डयूब्ज (Dubbs) ने इस बात पर बल देते हुये कहा है कि यदि आप लोकमत सग्रह की व्यवस्था कर दें तो ससद परामश समिति बनकर रह जायगी। डॉ० इलियास अहमद के शब्दों में "यदि इस प्रकार बनाये गये कानून जनता द्वारा स्वीकार कर दिये जायें तो उसका अथ यह होगा कि अनुभव, शिक्षा एव विशेषज्ञो के परामश की अयोग्यता तथा द्वेष भाव एव निम्न हितो की पूर्ति के लिये अवहेलना की जा रही है। इस तरह विधान मण्डल के सदस्यों की प्रतिष्ठा घट जाती है और विधान मण्डलो को अपयश प्राप्त होता है।

(2) अनावश्यक देरी—प्रो० स्ट्रौङ्ग का यह कथन सही है कि 'यदि किसी विशाल राज्य में इस प्रयोग मे लाया जाय तो यह सम्भवत कानून निर्माण मे इतनी देर कर देगा कि समाज उस लाभ से वचित हो जाय, जिसके लिये यह बनाया गया था अथवा उन बुराइयों को निरन्तर फलाये रक्खेगा, जिनको दूर करने की इच्छा व्यक्त की गई थी।" वास्तविकता भी यही है कि कानूनो के बनने मे बहुत देरी लगती है। आज के औद्योगिक विकास की प्रगति का देखते हुये यह सोचना भी कठिन है कि सरकारें लोकमत सग्रह की प्रतीक्षा करें और हाथ पर हाथ रखे क्राइस्ट के चित्र के समक्ष बैठी रहे। इसीलिए सकटकालीन परिस्थितियों का सामना करने के लिये सरकार लोकमत सग्रह पर निभर नही रह सकती। सम्भवत समय की आवश्यकता तथा इस पद्धति की रूढ़िवादिता मे सामजस्य उत्पन्न करन की दृष्टि से अब स्विटजरलैण्ड की कायपालिका को डीकरीज व अध्यादेशो का सहारा लेना पड़ता है जिनके सम्बन्ध मे लोकमत सग्रह प्रयुक्त नही होता।

(3) दुगम प्रणाली—लोकमत सग्रह की पद्धति बहुत ही कठिन एव उलझी हुई है। जन साधारण को प्रत्यक्ष रूप मे हम इतना योग्य नहीं पाते कि वे कानूनी एव सवधानिक प्रश्नो पर अपने विचार प्रकट कर सकें। कानूनो के निर्माण मे तो अच्छ-अच्छे विशेषज्ञो के सिर चक्कर खाने लगते हैं, अत एक अशिक्षित साधारण मानसिक स्तर के व्यक्ति से यह आशा करना कि वह कानूनों पर अपना मत साधिकार व्यक्त कर सकता है, कितना हास्यास्पद है। यह सिद्धान्त हमें विवेक से अविवेक की ओर, तथा प्रकाश से अन्धकार की ओर ले जाने वाला है। इसमे अज्ञानता शासक होगी तथा उत्तरदायित्व के प्रति अनुत्तरदायित्व प्रधानमन्त्री। यह तो ऐसा ही है कि "अन्धे के आगे रोवें और अपने नयना खोवें।" एक अस्तबल मे घोडों की मालिश करने वाले व्यक्ति का व्यवस्थापन पर मत देते देख क्षोभ होता है। ब्राइस के शब्दों में "जूरा की निजन घाटी मे रहने वाला सालथोमर का एक किसान वित्त बिल की योग्यता

विषय में अपना मत कैसे बना सकता है ? क्या यह प्रस्तावित धन देने के योग्य है ?"

(4) मतों की अल्पसंख्या—लोकमत संग्रह में कितने मताधिकारी भाग लेते हैं इससे प्रत्यक्ष लोकतन्त्र में एक देश के निवासियों की अभिरुचि मापी जा सकती है। स्विटजरलैण्ड में यह अनुमान लगाया गया है कि बहुत ही थोड़ी संख्या में लोग मत डालने आते हैं। कभी कभी तो प्रस्ताव के समर्थकों की संख्या कम रह जाती है और विपक्षी भारी संख्या में मतदान करके प्रस्ताव को विफल बना देते हैं। इस अरुचि के सम्भवत दो कारण हो सकते हैं—या तो मतदाता लोकमत संग्रह में रुचि नहीं रखते या वे इतने योग्य ही नहीं हैं जो संविधान एवं उसकी जटिलताओं को समझ सकें। किन्तु वास्तविकता यह है कि जनता में निर्वाचन सम्बन्धी थकान बढ़ जाती है, जिसका मनोवैज्ञानिक प्रभाव होता है, अरुचि। लोग बार बार मतदान केन्द्रों पर जाते जाते परेशान हो जाते हैं। उनकी विचारधारा इस प्रकार की हो जाती है कि निर्वाचन तो आये दिन होते ही रहते हैं, कहाँ तक उनका भाग लिया जाय।

(5) जनता के मन की वास्तविक अभिव्यक्ति नहीं होती—ब्राइस के मतानुसार "लोकप्रिय निर्वाचन के परिणाम सदैव जन इच्छा की अभिव्यक्ति नहीं करते क्योंकि जनता मुहावरों द्वारा आकर्षित हो जाती है। जन इच्छा का लोकमत संग्रह वास्तविक प्रतिबिम्ब नहीं है। जनता के समक्ष बातें बढ़ा चढ़ा कर कही जाती हैं। तथ्य छिपाये जाते हैं। अत मतदाता प्रचार के शिकार हो जाते हैं। मतदाता वास्तव में क्या अनुभव करते हैं और क्या चाहते हैं, यह लोकमत संग्रह से नहीं जाना जा सकता। राजनैतिक दल जोशीले भाषणों से जनता को गुमराह करते हैं।

(6) जनता का नकारात्मक अनुदाय—लोकमत संग्रह के आलोचकों का यह कहना कि यह पद्धति व्यक्तियों को केवल नकारात्मक अधिकार ही प्रदान करती है। लोकमत संग्रह के लिये प्रस्तुत विधेयकों के सम्बन्ध में मतदाताओं को केवल एक ही विकल्प दिया जाता है कि या तो वे विधेयक के पक्ष में हां करें अथवा ना करें। यह सम्भव हो सकता है कि एक मतदाता सम्पूर्ण विधेयक के पक्ष में न होकर उसकी कुछ धाराओं का समर्थन करता हो। परन्तु उस मताधिकारी के पास केवल एक ही विकल्प है कि या तो वह सम्पूर्ण विधेयक को स्वीकार करे अथवा अस्वीकार करदे। इस नकारात्मक अधिकार के देने में लोकतन्त्र का महत्व बहुत कम हो जाता है।

(7) बड़े क्षेत्रों के लिए यह प्रणाली अनुपयुक्त है—लोकमत संग्रह की प्रणाली के विरुद्ध एक तर्क यह दिया जाता है कि यह बड़े देशों के लिए उपयुक्त नहीं है। इस प्रणाली के अपनाने से कई संवैधानिक कठिनाइयाँ उत्पन्न हो जायेंगी। बड़े देशों में भिन्न भिन्न कानूनों की आवश्यकता हो सकती है और इसीलिये यह प्रणाली इससे दूर रहती है।

(8) खर्चीली—लोकमत संग्रह की प्रणाली के विरुद्ध यह आक्षेप भी लगाया जाता है कि यह प्रणाली बहुत अधिक खर्चीली है। धन का दुरुपयोग होता है। निर्वाचन बार-बार होते हैं और हर बार मत पत्रों मतदान केन्द्रों तथा मतदान अधिकारियों को एकत्रित करना पड़ता है। इसके अतिरिक्त राष्ट्र का बहुत सा धन प्रचार आदि पर व्यय होता है। इन सबका सामूहिक परिणाम यह निकलता है कि

राष्ट्रीय आय की वृद्धि के लिये नये कर लगाने पडते हैं अत यह प्रणाली बहुत खर्चीली है ।

(9) राष्ट्रीय उन्नति मे बाधक—ब्राइस के अनुसार "लोकमत सग्रह के विरुद्ध अत्यन्त विस्तृत एव सदिग्ध विचार यह है कि यह राजनैतिक, सामाजिक और आर्थिक उन्नति मे बाधा डालता है । फाइनर के अनुसार बुद्धिहीन एव अशिक्षित व्यक्तियो ने प्रगतिवादी व्यवस्थापन को प्राय नष्ट कर दिया है । साधारण व्यक्ति स्वभाव से ही दक्षिणपथी तथा सकीर्ण विचार वाले होते हैं । वे प्रगतिशील विचारों का स्वागत नहीं करते । लोकमत सग्रह के लिये प्रस्तुत प्रगतिशील विधेयको के प्रति वे उदासीनता का भाव प्रकट करते हैं इसका परिणाम यह होता है कि राष्ट्रीय प्रगति अवरुद्ध हो जाती है । हेनरीमेन ने भी इसी बात पर बल देते हुये कहा है कि जहाँ कहीं भी लोकमत सग्रह की पद्धति का प्रयोग किया गया है वहाँ पर राष्ट्रीय प्रगति अनिवार्यत रुकी है ।

(10) दल प्रणाली के दोषों मे वद्धि—लोकमत सग्रह के विरुद्ध एक आक्षेप यह भी लगाया जाता है कि इसके द्वारा दल प्रणाली के दोषों मे और अधिक वृद्धि हो जाती है । राजनैतिक दल धुआंधार प्रचार करते हैं । और निर्वाचनो मे निर्दयता से धन व्यय करते हैं । राजनैतिक दल अपने समर्थन मे कुछ ऐसे व्यक्तियों को रख लेते हैं जो कि चुनावों मे उनके एजेन्ट का काम करते हैं । वे कुछ ऐसे किराये के टट्टू भी रखते हैं जिन्हें वे अवसर आने पर विधेयक के पक्ष अथवा विपक्ष मे खडा कर देते हैं । बार बार निर्वाचन होने से राजनैतिक दलों का भ्रष्ट हो जाना कोई आश्चर्य की बात नही है ।

उपक्रम
(Initiative)

प्रत्यक्ष लोकतन्त्र को और अधिक प्रभावशाली बनाने वाला यह दूसरा साधन है । प्रत्यक्ष व्यवस्थापन के समर्थक केवल अपने को लोकमत सग्रह तक ही सीमित रखना नहीं चाहते । वे विधान मण्डल द्वारा पारित सवैधानिक सशोधनों पर अपना निर्णय देकर ही सन्तुष्ट नहीं जान पडते । वे चाहते हैं कि वे स्वय भी अपनी ओर से आगे आकर विधान मण्डल को आदेश दे सकें कि अमुक विषय के सम्बन्ध में वे व्यवस्थापन चाहते हैं । जब साधारण अथवा सवैधानिक कानूनो के सम्बन्ध मे पहल जनता के प्रतिनिधियो द्वारा न होकर स्वय जनता द्वारा की जाती है तो हम उसे उपक्रम की सज्ञा देते हैं । किन्तु उपक्रम प्रार्थनापत्र नही है । इन दोनो मे पर्याप्त अन्तर है ।

(1) उपक्रम आज्ञासूचक होता है, जिसे अस्वीकार करना विधान मण्डल के लिये कठिन होता है ।

(2) उपक्रम का आदेश प्रभुसत्ता सम्पन्न जनता के द्वारा दिया जाता है । यह श्रेष्ठ व्यक्ति द्वारा निम्न व्यक्ति को आदेश है जिसको स्वीकार करना उसका कर्त्तव्य है ।

(3) उपक्रम सवैधानिक विषयों से सम्बन्धित होता है जबकि प्रार्थनापत्र किसी भी विषय पर दिया जा सकता है ।

(4) उपक्रम को विधान मण्डल स्वीकार करने तथा उसमें अंकित चिह्नों के अनुसार आचरण करने के लिये बाध्य है किन्तु प्रार्थनापत्रों के सम्बन्ध में विधान मण्डल स्वेच्छानुकूल आचरण करने के लिये पूर्णत स्वतन्त्र है।

उपक्रम के दो रूप होते हैं—सूत्रबद्धात्मक तथा सामान्य (Formulative and Unformulative)। यदि जनता विधान मण्डल से निश्चित एवं व्यापक आदेशों सहित विशिष्ट संवैधानिक संशोधन सहित प्रस्ताव प्रस्तुत करने को कहे तो उसे सूत्रबद्धात्मक उपक्रम कहते हैं। इसके अन्तर्गत जनादेश स्वीकार करने तथा उसके अनुसार कार्य करने के अतिरिक्त विधान मण्डल के पास अन्य कोई विकल्प नहीं रहता। इसके विपरीत सामान्य तापक्रम में जनता अपनी इच्छा को सूत्रबद्ध नहीं करती और न उसे कोई व्यापक रूप ही प्रदान करती है। जनता की ओर से विशिष्ट विषय के सम्बन्ध में विधान मण्डल से विधेयक प्रस्तावित करने को कहा जाता है। शेष बातों की पूर्ति विधेयक या श्रेणीबद्ध संगठन व्यक्ति की इच्छानुकूल विधान मंडल ही करता है। स्विटजरलैण्ड में उपक्रम का प्रयोग केन्द्र तथा कन्टन दोनों में होता है। केन्द्र में इसका प्रयोग संविधान में पूर्ण परिवर्तन करने के लिए किया जाता है। सामान्य नियमों के लिये उपक्रम का प्रयोग नहीं होता। कैण्टनों में यह इन दोनों उद्देश्यों की पूर्ति के लिये किया जाता है। उपक्रम की माँग जनता के पचास हजार मतदाताओं के द्वारा रखी जा सकती है। यदि विधान मण्डल उसे अस्वीकार कर देता है तो उसे जनता के समक्ष प्रस्तुत करके यह जानना होता है कि अमुक प्रस्ताव स्वीकार किया जाय अथवा नहीं। यदि जनता उसका समर्थन करती है तो अस्वीकार करने वाले उस विधान मण्डल को भंग कर दिया जाता है और नये चुनाव होते हैं। नया विधान मण्डल उपक्रमानुसार विधेयक की रचना करता है। स्विटजरलैण्ड के कैंटनों में माँग करने वाले मतदाताओं की संख्या कम से कम तीस हजार होनी चाहिये।

उपक्रम के गुण (Merits of Initiative)

(1) लोक प्रभुसत्ता की सुरक्षा—लोकतन्त्र को वास्तविक रूप वस्तुत उपक्रम द्वारा ही प्राप्त होता है। जब जनता को लोकमत संग्रह के लिये संवैधानिक संशोधनों के सम्बन्ध में योग्य समझा जाता है तो उपक्रम के लिये उन्हें अयोग्य समझा जाता है। उपक्रम द्वारा जनता को स्वयं कानून निर्माण करने तथा नीति निर्धारण करने के बहुत से अवसर प्राप्त होते हैं। जनता अपने विचारों की अभिव्यक्ति अपने प्रतिनिधियों द्वारा न कराके स्वयं करती है। इससे लोक प्रभुसत्ता दृढ़ एवं प्रभावशाली बनती है।

(2) विधान मण्डल अधिक उत्तरदायी बन जाता है—उपक्रम की व्यवस्था में यह देखा गया है कि विधान मण्डल बहुत ही उत्तरदायी ढंग से कार्य करता है। विधान मण्डल इस बात से भयभीत रहता है कि कहीं उस पर ये आरोप न लगा दिये जाएँ की वह अयोग्य है और जन इच्छा की अवहेलना करना चाहता है। यही स्थायी भय उसे सतर्क एवं उत्तरदायी रखता है।

(3) भूलों का संशोधन करता है—प्रत्यक्ष लोकतन्त्र में राजनैतिक शिक्षण के कितने ही अवसर क्यों न मिलते हों परन्तु फिर भी हम यह आशा नहीं करते कि मतदाता और उनके अन्य प्रतिनिधि विधि निर्माण में पूर्ण विशेषज्ञ हैं। उनसे बहुत सी त्रुटियाँ रह जाने की सम्भावना रहती है। विधान मण्डल की उदासीनता तो दूर

होती ही है किन्तु उपक्रम विधान मण्डल द्वारा की जाने वाली त्रुटियों में सुधार करने का एक अच्छा साधन है। उपक्रम द्वारा लाभदायक व्यवस्थापन के निर्माण की सम्भा बनायें रहती हैं। विधान मण्डल जिन आवश्यकताओं के प्रति उदासीन रहता है उनकी पूर्ति उपक्रम द्वारा जनता करा सकती है। क्रान्तियों का भय दूर हो जाता है। ऐसा माना गया है कि हर व्यक्ति अपने हित को पहचानता है और जो प्रस्ताव जनता द्वारा प्रस्तुत किये जाते हैं उनकी वकालत भी अच्छी तरह से होती है। इन परिस्थितियों मे जब लोगों को आत्म निर्णय का अधिकार हो तो विद्रोह इत्यादि की सभा बना नही रहती, जन असतोष नही पनपता।

(4) वर्गवाद समाप्त हो जाता है—जब लोग स्वय कानून बनाते हैं तो वर्ग विभाजन की भावना निरुत्साहित हो जाती है। लोग दलीय हित को विमुख करके राष्ट्रीय हित की अधिक अपेक्षा करते हैं। लोकमत सग्रह मे तो फिर भी विधानमण्डल ऐसे कानूनों का निर्माण कर सकता है जो किसी वर्ग विरोध के हित मे हों किन्तु उपक्रम मे यह सम्भव नही है।

(5) विधान व्यक्तिगत लाभ के लिये नहीं होगा—इस पद्धति के प्रवतकों का कहना है कि इसके अन्तर्गत विधान मण्डल के सदस्य व्यक्तिगत स्वार्थों से अभिभूतित होकर षडयन्त्र नही कर पाते। इसमें दो राय नही हैं कि राजनैतिक दल एव व्यक्तिगत हित विधान मण्डल के सदस्यो के दिमाग पर बहुत ही गहरा प्रभाव डालते हैं। उपक्रम द्वारा विधियों का जो निर्माण होता है उसमें व्यक्तिगत स्वार्थों से प्रेरित पारस्परिक षडयन्त्र करके सावजनिक हितो की उपेक्षा नहीं कर पाते।

उपक्रम के अवगुण (Demerits of Initiative)

(1) विधान मण्डल महत्वहीन बन जाता है—प्रत्यक्ष व्यवस्थापन की दोनों ही पद्धतियाँ विधान मण्डल की स्थिति एव उसके महत्व को क्षीण बना देती हैं। लोकमत सग्रह का प्रहार ही विधानमण्डल के लिये पर्याप्त भयानक होता है परन्तु उपक्रम तो उससे भी कुछ आगे है। यह तो उसके महत्व को नष्ट करके उसकी जडो को खोखला बना देने वाला है। इन दोनों पद्धतियो को देख,कर तो ऐसा लगता है कि यदि विधानमण्डल न हो तो भी कोई अन्तर नही पडेगा।

(2) कठोर सविधान निरर्थक बन जाते हैं—कठोर सविधान को विश्वास का प्रतीक कहा जाता है जो कि राजनैतिक दलों की अदूरदर्शिता और स्वेच्छाचारिता पर नियन्त्रण रखता है। उसके सशोधन की क्रिया भी कुछ दुगम और विशिष्ट प्रकार की होती है। सघात्मक प्रणाली मे उसका एक विशष महत्व है किन्तु प्रत्यक्ष व्यवस्थापन की पद्धति सविधान की दुष्परिवतनशीलता को इस सीमा तक विवश एव निरर्थक बना देती है कि स्वय सविधान उपहासात्मक सा जान पडता है। सविधान की कठोरता परिवतनशीलता मे परिवर्तित हो जाती है और उसकी उपयोगिता मतीत पड जाती है।

(3) व्यावहारिक उपयोगिता का अभाव—उपक्रम के कुछ आलोचकों का यह मत है कि इसका व्यावहारिक स्वरूप आशावान नही है। जहाँ कही भी इसको व्यावहारिक स्वरूप दिया गया है वहाँ पर इसकी सफलता सदिग्धतापूर्ण है। स्वय स्विटजरलण्ड मे भी यह अधिक सफल नहीं रहा है। स्वस्थ कानूनों के निर्माण में भी

इसका अनुदाय महत्वहीन रहा है। प्रगतिशील व्यवस्थापन मे भी इसे कोई विशेष सफलता नही मिली है।

(4) शोषण के अवसर प्रदान करता है—उपक्रम के सम्बन्ध में आलोचकों का ऐसा अनुमान है कि इसके द्वारा समाज मे उन तत्वो को प्रोत्साहन मिलता है जो सामाजिक षडयन्त्रो की रचना करते हैं। उत्तेजनात्मक बातो के द्वारा जनता को गुमराह करते हैं। जनता के मानसिक सन्तुलन को राजनैतिक दल इतना दुर्बल बना देते हैं कि जनता आवेश मे यह नही पहचान पाती कि कौन सी बात उसके हित मे है और कौन सी नही। आकर्षण भाषण एव प्रभावशाली, ओजस्वी शैली एव सामग्री के द्वारा जनता को ये नेता लोग शब्द जाल मे फँसा लेते हैं और फिर काम निकलने पर अपने आश्वासनो को भूल जाते हैं। उपक्रम मे जनता की अज्ञानता विश्वास एव स्वाभाविक स्वार्थपरता के माध्यम से उत्तेजना फैलाने का पूर्ण अवसर मिलता है। ब्राइस के अनुसार उपक्रम एक उत्तेजक वर्ग अथवा असंदिग्ध नेता को वेगपूर्ण परिवर्तन की ऐसी योजना बनाने का प्रलोभन देता है जिससे कि वह एक वर्ग के लोगो को इतने आकर्षक लाभो की आशा दिलाता है कि वह कानून को ऊँची आवाज से पारित होने में सहयोग देता है।

(5) बुरे कानूनों के लिये उत्तरदायित्व निश्चित नहीं किया जा सकता—उपक्रम के आलोचको को उसके विरुद्ध एक अवसर इस आधार भी पर उपलब्ध होता है कि इसके अन्तर्गत यह निश्चित करना इतना कठिन है कि बुरे कानूनों के निर्माण के लिये उत्तरदायित्व किसका है। लोकमत संग्रह मे तो फिर भी हम यह कह सकते हैं कि प्राथमिकता विधानमण्डल करता है किन्तु उपक्रम मे तो हम अपने को इस स्थिति मे भी नही पाते क्योंकि यहाँ विधानमण्डल कही पर भी बीच मे नही आता। समस्त जनता को दोषी नहीं ठहराया जा सकता। बहुमत को भी हम दोषी नहीं ठहरा सकते क्योंकि हम उन परिस्थितियो का सही एव निश्चित मूल्यांकन करने मे सफल नहीं हो पाते जिनके मध्य भावावेष मे आकर अमुक विधेयक पर वे अपना मत प्रकट करते हैं।

(6) अनुचित व्यवस्थापन का आरम्भ—फाइनर (Finer) के अनुसार उपक्रम किसी भी चीज मे सुधार नहीं करता, न कानूनो मे और न लोगों मे। यह समाधान किये बिना ही विघ्न डालता रहता है। उपक्रम के विरुद्ध एक आक्षेप यह भी है कि जनता द्वारा रखे गये प्रस्ताव प्रायः अपूर्ण एव अस्पष्ट होते हैं। उनमे निपुणता का अभाव होता है और भाषा सम्बन्धी त्रुटियाँ भी कभी-कभी गम्भीर प्रकृति की होती हैं। इससे भी अधिक दुर्भाग्यपूर्ण बात तो यह है कि अस्पष्ट एव अनुचित कानूनो को संशोधित करने अथवा उनमें सामयिक परिवर्तन करने के लिये कोई प्रयत्न नही किया जाता। ऐसे व्यवस्थापन के परिणाम अनिश्चित तथा दुर्व्यवस्था उत्पन्न करने वाले ही सिद्ध होंगे। ऐसे कानून जिन पुस्तकों में भी बद्ध किये जायेंगे वे बुरे शब्दों के संग्रह मात्र ही होंगे।

प्रत्याह्वान
(Recall)

लीकॉक (Leacock) के मतानुसार "पद ग्रहण करने वाले सब व्यक्तियों को तभी तक पद ग्रहण करना चाहिए जब तक कि लोग उनकी पदावधि को स्वीकृति

दें। जिस समय भी मतदाताओं का बहुमत अधिकारी को इसके पद से हटाना चाहे तो हटाया जा सकता है।" प्रत्याह्वान की पद्धति का प्रमुख लक्ष्य विधायकों पर निर्वाचकों का नियन्त्रण रखना है। इस प्रणाली के तत्वविधान मे विधायिका के मतदाताओं को यह अधिकार प्राप्त हो जाता है कि यदि वे अपने क्षेत्र के प्रतिनिधि की गतिविधियों से सन्तुष्ट नहीं हैं तो वे उसे हटा सकें और उसके स्थान पर नये प्रतिनिधि को निर्वाचित करके भेज सकें। प्राय यह देखने मे आता है कि जिन देशो मे इस प्रणाली का अनुकरण नही किया जाता और वहाँ की जनता यदि जन जागरूकता के गुण से वचित है तो वहाँ विधायक पैर फैला कर सुख की नींद सोते हैं। वे अपने क्षेत्र के विषय मे चिन्तित नही रहते और निर्वाचनोपरान्त यह जाकर भी नही देखते कि उनकी विधायिका मे क्या होता है। पाँच वर्ष के लिये वे निश्चित हो जाते हैं और अपने क्षेत्र का सही रूप मे प्रतिनिधित्व नही कर पाते। इस प्रकार के विधायकों का प्रत्याह्वान करना जनता का नैतिक कर्त्तव्य होना चाहिए। क्षेत्र की एक निश्चित जनसंख्या इस अधिकार का प्रयोग करके विधायक को हटा सकती है। अधिकारियो के प्रत्याह्वान का अधिकार भी जनता को प्राप्त रहता है। लावेल के अनुसार इस विधि का मूल उद्देश्य केवल अधिकारियो तथा न्यायाधीशो को हटाना ही नही है वरन प्रतिनिधियों को निर्वाचकों के नियन्त्रण मे रखना भी है।

अमेरिका के कुछ पश्चिमी राज्यो मे अधिकारियो का प्रत्याह्वान करने का अधिकार जनता को प्राप्त है। ये राज्य हैं एलीजोना, मौनटाना, किकहोमा लूइसआना, कनसास, वाशिंगटन कलीफोर्निया अकन सासा कालोरडो उत्तरी डकाटा नेवडा तथा औरिगन। औरिगन राज्य मे तो न्यायाधीशों तक को वापस बुलाया जा सकता है। वाशिंगटन में न्यायाधीश इस प्रणाली से नही हटाये जा सकते। अपने देश मे भी कभी कभी यह चर्चा चल पडती है कि यह अधिकार यहाँ की जनता को भी प्राप्त होना चाहिये। प्रोफसर लास्की ने इस अधिकार के सीमित प्रयोग पर बल दिया है। सीमित प्रयोग के सम्बन्ध में उनके परामर्श इस प्रकार हैं

(1) इस अधिकार का प्रयोग निर्वाचन के पश्चात एक वर्ष से पूर्व नही होना चाहिये।

(2) विधान मण्डल के कार्य काल के अन्तिम वर्ष मे इसका प्रयोग नही होना चाहिये।

(3) जब तक आधे निर्वाचक न चाहें तब तक पदाधिकारियों को न हटाया जाय इसका निश्चय भी उस निर्वाचन के द्वारा होना चाहिये।

(4) यदि दो तिहाई बहुमत चाहे तभी इस पद्धति का प्रयोग किया जाय। ब्राइस ने भी इस पद्धति का समर्थन किया है। न्यायाधीशों के सम्बन्ध में अमेरिका के जिन 6 राज्यों मे इसका प्रयोग किया गया वह प्रशंसनीय नही कहा जा सकता। इस पद्धति के गुण और दोष इस प्रकार हैं

प्रत्याह्वान के गुण (Merits)

(1) लोक प्रभुसत्ता की वास्तविक उपलब्धि सुलभ हो सकती है।

(2) अधिकारियो को नियन्त्रित रखने तथा उन्हे शक्ति का दुरुपयोग करने से रोकने के लिये प्रभावशाली यन्त्र है।

(3) अधिकारी प्रलोभन आदि से मुक्त रहते हैं क्योंकि यह डैमोक्लीज की तलवार की भाँति उनके सिर पर लटकी रहती है।

(4) राजनतिक भ्रष्टाचार को समाप्त करने का उत्तम यत्र है।

अवगुण (Demerits)

(1) इसका परिणाम अन्याय हो सकता है क्योंकि किसी सत्यनिष्ठ कर्मचारी ने कर्त्तव्य निर्वाह करते समय निर्वाचकों को रुष्ट कर लिया हो और उनके सम्पूर्ण आक्रोश का भाजन बन जाय।

(2) प्रशासन को क्षति पहुँच सकती है क्योंकि योग्य व्यक्ति दुजनों के षड्यन्त्रों से भयभीत रहते हैं।

(3) अधिकारी वर्ग स्वतन्त्र नहीं रह पाता।

(4) न्यायाधीशों को इस पद्धति से हटाने पर दुष्ट व्यक्तियों का शासन होगा और न्याय खतरे में पड़ जायगा।

(5) लोकहित की अवहेलना होगी।

(6) प्रतिनिधि वास्तव में प्रतिनिधि नहीं रहते वरन विशिष्ट हितों के हाथों में कठपुतली बन जाते हैं।

प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के गुण और दोष

गुण (Merits)

(1) प्रजातन्त्र का वास्तविक स्वरूप प्रकट होता है और जनता को प्रशासन से साक्षात्कार स्थापित करने के लिए एक के बाद एक अवसर मिलते रहते हैं। जनता को अपनी स्थिति एवं शक्तियों के महत्व का अनुभव होता है।

(2) जनता पर उसकी इच्छा के विरुद्ध कोई भी कानून नहीं थोपा जा सकता। यह इस सत्य को प्रमाणित करता है कि कानून जन इच्छा की ही अभिव्यक्ति हैं।

(3) जब कानूनों का निर्माण जनता के द्वारा होता है तो उनका पालन भी उतनी ही श्रद्धा एवं सम्मान के साथ स्वाभाविक रूप से किया जाता है।

(4) जनता के प्रशासनिक ज्ञान की अभिवृद्धि के साथ साथ ही राजनतिक शिक्षण भी उपलब्ध होता है। जनता को राजनैतिक विषयों पर मनन करने के अनेकानेक अवसर प्राप्त होते हैं।

(5) लोक मत सग्रह की व्यवस्था राजनतिक दलों के कुछ प्रभावों को धो डालती है।

(6) व्यवस्थापिका अपरिपक्व एवं अदूरदर्शी प्रस्तावों को स्वीकार करने से घबराती है और उसे जन आकांक्षा के प्रति सतर्क रहना पड़ता है।

(7) प्रत्यक्ष व्यवस्थापन जनता में इस चेतना को जन्म देता है कि वह विधि का निर्माता है। इस अवस्था में न तो बहुमत को निरकुशता प्राप्त होती है और न ही अल्पसंख्यक वर्ग को निराशा।

(8) प्रत्याह्वान की पद्धति प्रतिनिधियों को सतर्क रखती है और उन्हें जन सम्पर्क बनाये रखने के लिए विवश करती है।

(9) प्रत्यक्ष व्यवस्थापन का सबसे बड़ा महत्व तो यह है कि पूँजीपति अथवा व्यापारिक वर्ग शासन पर अपना अधिकार नहीं जमा पाता।

दोष (Demerits)

(1) सर्व साधारण को विधि निर्माण कार्य के सम्बन्ध में अन्तिम निर्णय की शक्ति देना राष्ट्रीय हित के लिये निःसन्देह घातक सिद्ध हो सकता है।

(2) व्यवस्थापिका का महत्व कम हो जाता है। सदस्यों में कार्य के प्रति रुचि नहीं रहती जिसके फलस्वरूप वे अनुत्तरदायी ढंग से व्यवहार करने लगते हैं।

(3) लोकमत संग्रह को जनता की वास्तविक इच्छा का प्रतिनिधि नहीं कहा जा सकता। मतदान में जितने लोग भाग लेते हैं वह संख्या निःसन्देह निराशाजनक ही कही जायगी।

(4) जनसाधारण के पास समय का अभाव रहता है। विधि निर्माण का कार्य योग्यता और समय चाहता है। इनमें से दोनों ही चीजें जनसाधारण के पास कम मात्रा में पाई जाती हैं। इसके अतिरिक्त निर्वाचन सम्बन्धी थकान मतदाताओं में बढ़ जाती है। ब्लन्टी का यह कहना सही है कि जनता व्यावसायिक कानून बनाने वाले का स्थान नहीं ले सकती। शासन कार्यों की जटिलता को देख कर नागरिकों से उपयुक्त निर्णय की आशा करना रेत में से तेल निकालना है।

(5) जनता के समक्ष प्रस्तुत विधेयकों के सम्बन्ध में जनता को पूर्ण रूप से विचार विमर्श करने का अवसर नहीं दिया जाता। उन्हें 'हाँ' अथवा 'ना' करने का ही अवसर प्रदान किया जाता है। अतः उनके समक्ष विकल्प का स्वरूप बहुत ही संकुचित होता है।

(6) राष्ट्रीय आर्थिक नीति से सम्बन्धित कानूनों पर नागरिक स्वार्थरत होने के कारण कोई निष्पक्ष निर्णय देने में समर्थ नहीं हो पाते। "ऐसी दशा में सलाहों की पेटी का परिणाम आदर्शों या विचारों की लड़ाई का फल न होकर निहित हितों के संघर्ष का प्रतिबिम्ब होता है।"

(7) जनता के सदस्य प्रायः रूढ़िवादी होते हैं जो प्रगतिशील विधेयकों का स्वागत नहीं करते। इसी कारण प्रत्यक्ष व्यवस्थापन प्रगतिशील कानून देने में असफल रहा है।

(8) प्रत्यक्ष व्यवस्थापन की पद्धति अत्यन्त खर्चीली है। इसमें बार-बार निर्वाचन होते हैं, जिनकी व्यवस्था पर काफी धन लगाना पड़ता है।

(9) बड़े देशों में प्रत्यक्ष व्यवस्थापन की पद्धति को लागू नहीं किया जा सकता।

(10) प्रायः यह देखने में आता है कि विधेयक उस समय जनता द्वारा स्वीकृत होकर आते हैं जबकि उनकी उपयोगिता ही समाप्त हो चुकती है। विधेयकों की स्वीकृति में अनावश्यक रूप से देरी लगती है। संक्रमणकालीन समस्याओं का सामना कठिनता से सम्भव हो सकेगा।

इसमें सन्देह नहीं कि प्रत्यक्ष व्यवस्थापन की प्रणाली में बहुत से दोष हैं परन्तु हमें यह भी स्वीकार करना चाहिये कि इनमें से कुछ को दूर किया जा सकता है। स्विटजरलैण्ड में यह प्रणाली काफी सफल हुई है। वहाँ पर इसके विरुद्ध कोई विशेष वातावरण नहीं है। "प्रजातन्त्र की प्रणाली स्विस राजनैतिक संगठन का एक आवश्यक और स्वतन्त्र रूप से काम करने वाला अंग बन गई है।" अन्य देशों में इसके परीक्षण

आशावादी सिद्ध नहीं हुए हैं। रपड का स्विस प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के विषय में यह पर्यवेक्षण सही है कि यदि कोई स्विटजरलण्ड में एक गली से गुजरने वाले मनुष्य से पूछे कि क्या उसका देश प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के अनुभवों के परिणाम से पूर्णत सन्तुष्ट है, उत्तर अवश्य ही स्वीकारात्मक रूप में दिया जायगा।

स्थानीय सभाएँ
(Landsgemendie)

उरी, ग्लेरियस के पूर्ण कन्टनो तथा अण्डरवाल्डेन, जुग, श्वेज तथा अपेंजिल के अर्द्धकैंटनों में स्थानीय सभाएँ आज भी सफलतापूर्वक कार्य करती हैं। इन सभाओ का मुक्त वायुमण्डल का लोकतन्त्र कहा गया है। विधायी शक्ति जनता में निहित है, ये इस सत्य को पूर्णरूप से प्रमाणित करती हैं। इन जन सभाओ को लैण्डसजीमन्डाई कहा जाता है।

स्थानीय सभाओं में उस क्षेत्र के समस्त वयस्क व्यक्ति भाग लेते हैं। इसे हम नागरिको की राजनतिक सभा भी कहते हैं। प्रत्यक्ष लोकतन्त्र का यह श्रेष्ठतम स्वरूप है। ये प्राचीन यूनान के नगर राज्यो का स्मरण कराती हैं जहाँ पर कि विधि निर्माण हेतु नगर के समस्त वयस्क व्यक्ति भाग लेते थे। समस्त वयस्क व्यक्तियो से इन सभाओं में उपस्थित होने की अपेक्षा की जाती है। कहीं कहीं तो अनुपस्थित रहने वाले व्यक्तियो पर दण्ड शुल्क (Fine) की व्यवस्था भी पाई जाती है। स्थानीय सभाएँ कानून बनाती हैं और उन कानूनो की पुष्टि भी करती हैं जोकि उनके द्वारा निर्वाचित कार्यपालिका ने बनाये हैं। स्थानीय सभाओ के कुछ प्रमुख कार्य निम्न लिखित हैं

1 संविधान में संशोधन पर विचार करना।
2 सामान्य विधियों का निर्माण करना।
3 करारोपण एव ऋण की व्यवस्था करना।
4 सार्वजनिक सम्पत्ति का निपटारा करना।
5 मताधिकार तथा नवीन पदों की सृष्टि से सम्बन्धित प्रश्नों एव समस्याओं पर विचार करना।
6 स्थानीय कार्यपालिका के अधिकारियों का निर्वाचन करना।
7 अनुदानो की स्वीकृति, वेतनक्रम का निर्धारण।
8 कार्यकारिणी का निर्वाचन।

कुछ विद्वानों ने तो इन स्थानीय संस्थाओं की मुक्त कण्ठ से प्रशसा की है। रपड के शब्दों में, "यह विश्वास करना कठिन है कि लोक सभाएँ अनिश्चित काल तक बनी रह सकती हैं। ये प्रारम्भिक लोकतन्त्र के प्रदशनात्मक नमूनों अथवा बीते हुए दिनों की स्मृति चिह्नों के रूप में ही रह सकती हैं।'

स्विटजरलैंड में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की सफलता के कारण
(Causes of Success of Direct Democracy in Switzerland)

मुनरो ने प्रत्यक्ष लोकतन्त्र को जनता द्वारा सीधी कार्यवाही का एक साधन कहा है। (A channel of direct action by the people) मुनरो के ही शब्दों में 'लोकतन्त्र का अध्ययन करने वाले के लिए स्विटजरलैण्ड में इससे अधिक अन्य

कोई वस्तु शिक्षाप्रद नही है।"[1] के० सी० ह्वीयरे ने कहा है कि स्विस संविधान अवश्य ही दुष्परिवर्तनशील है, परन्तु जनता मे गतिशीलता है। स्विस शासन प्रणाली का केन्द्र बिन्दु अब भी लोकमत संग्रह है। जॉन विसैन्ट (Vincent) ने इस सत्य पर प्रकाश डाला है कि 'स्विटजरलैण्ड में 1848 से लेकर शक्तिशाली केन्द्रीय सरकार की स्थापना तक जो संवैधानिक प्रगति हुई है वह केवल वकीलो तथा राजनीतिज्ञों के प्रयत्नो से ही नही हुई अपितु लोकमत संग्रह मे व्यक्त जनता की स्पष्ट सम्मति के द्वारा हुई है।" बैजूर (Banjour) ने लोकमत संग्रह को राजनैतिक वातावरण का बैरोमीटर कहा है। स्विटरलैण्ड की पुरुष प्रधान राजनीति ने 1971 मे स्विस लोकतन्त्र के एक बहुत बडे कलक को स्त्री मताधिकार को धोने के प्रयत्न मे समर्पित कर दिया। लॉर्ड ब्राइस ने प्रत्यक्ष जनतन्त्र की सफलता के कारणो पर प्रकाश डालते हुए इस तथ्य पर बल दिया है कि "कुछ एसी संस्थाएँ हैं जो पौधों के समान एक विशेष प्रकार की परिस्थिति मे ही विकसित होती हैं।"[2] स्विटजरलण्ड अपनी भौगोलिक परिस्थितियो, ऐतिहासिक परम्पराओ तथा राजनैतिक अपेक्षाओं के कारण प्रत्यक्ष लोकतन्त्र जैसी संस्था को सफल बनाने मे समथ हो सका है। वातावरण एव सांस्कृतिक मान्यताओ का प्रभाव संस्थाओ की सफलता अथवा असफलता मे निर्णायक के रूप में महत्वपूर्ण है। स्विस लोकतन्त्र की सफलता मे जिन तत्वो का सहयोग रहा है वे इस प्रकार हैं

(1) भौगोलिक स्थिति (Geographical Conditions)—स्विटजरलैण्ड प्रकृति की गोद मे पला हुआ, नदी, घाटियों घने जगलों तथा पवतमालाओं रूपी वस्त्रों को धारण करने वाला सुकोमल नन्हा सा सुकुमार है। स्विटजरलैंण्ड एक कृषि प्रधान देश है। सफल परीक्षणो की अमूल्य कमस्थली है। भौगोलिक परिस्थितियों ने पर्वतीय प्रदेशों की दुगमता को व्यापक जन सम्पर्क तथा सौहार्द मे परिवर्तित कर दिया है। स्विस निवासियों में परम्पराओं के प्रति मोह तथा स्थानीय स्वतन्त्रताओं के प्रति अनुराग विचित्र भौगोलिक परिस्थितियो के कारण ही उत्पन्न हुआ है। स्विस जनजीवन पर वहां के प्राकृतिक सौन्दर्य की अमिट छाप है, उगते तथा डूबते हुए सूर्य की आभा राजनैतिक जीवन को भी अनुप्राणित करती है। यदि स्विटजरलैण्ड एक विशाल राष्ट्र होता तो उसे भी अमेरिका तथा भारत की भांति अप्रत्यक्ष लोकतन्त्र को अपनाना पडता।

(2) नागरिकों का चरित्र (Character of the People)—डयूब्ज (Dubbes) के इस कथन में बडा सत्य छिपा हुआ है कि 'विश्व के देशों पर दृष्टिपात कीजिए। यद्यपि आपको अन्य स्थानो पर अधिक बडी राजनैतिक सफलताए मिल सकती हैं परन्तु आपको स्वतन्त्र, राष्ट्रीय एव व्यावहारिक विचार करने वाले इतने अच्छे नागरिक अन्य किसी देश मे नहीं मिलेंगे, और न ही कहीं पर इससे अधिक ऐसे जन सेवक मिलेंगे जो क्षेत्रो मे अपने कार्यों को सम्मान एव बुद्धिमत्ता के साथ करने

---

1 Nothing in the Swiss Political System is more instructive to the student of modern democracy —Munro

2 There are institutions which like plants flourish only on their own hill side under their own shunshine —Bryce

मे सफल हो सकें।" राष्ट्र की उन्नति, उसका गौरव एव राजनतिक सस्थाओं की सफलता का सम्बन्ध वहां के निवासियों के चरित्र से है। राष्ट्र तथा सस्थाएँ केवल कानून से नही पनपती। उसके लिए श्रेष्ठ एव आदर्श चरित्र रामबाण औषधि है। ईमानदारी कर्त्तव्यपरायणता एव कार्यनिष्ठा आदि नतिक गुण वहाँ के नागरिकों के जीवन मे समाहित हैं। स्विस नागरिक भावावेग से मुक्त विवेक से काय करते हैं। समस्याओं को तक की कसोटी पर कसते हैं और अनुभव एव ईमानदारी को प्रभुता देते हैं। वे अस्थायी सवेगों के दास नहीं हैं। स्वभाव से स्विस नागरिक मध्यमार्गी हैं और उन्होंने यही रूप अपने जनतन्त्र को भी दिया है। लोगों के चरित्र मे राजनैतिक जागरूकता, उदारता, निष्पक्षता तथा सहृदयता विद्यमान है। वे न तो रूढ़िवादी ही हैं और न ही अत्यधिक आधुनिकता के पुजारी। इन सब गुणों का सामूहिक प्रभाव स्विस राजनैतिक सस्थाओ पर भी हुआ है।

(3) तटस्थता की नीति (Policy of Neutrality)—स्विटजरलैण्ड की लोकतन्त्रीय व्यवस्था की सफलता का एक कारण उसकी अन्तर्राष्ट्रीय मामलों मे तटस्थता की नीति है। वह सदैव से ही अन्तर्राष्ट्रीय मामलों मे तटस्थ रहा है, जिसके फलस्वरूप वह अन्तर्राष्ट्रीय विवादो से भी मुक्त रहकर आन्तरिक समस्याओं के प्रति अधिक सजग रह सका है। लोकतन्त्रीय व्यवस्था मे ऐसे पौधे का विचार है जिसका सिंचन भावनाओं के द्वारा किया गया है। यहाँ पर बडी बडी सैनिक तैयारियों की आवश्यकता भी कभी अनुभव नही हुई है, अत उसका समस्त ध्यान लोकतन्त्रीय उपकरणों को सफल बनाने मे ही लगा रहा।

(4) सामाजिक एव आर्थिक समानता (Social & Economic Equality)—स्विस सामाजिक जीवन आर्थिक द्वेष, प्रतिस्पर्धा तथा वैमनस्य से मुक्त है। वह अमेरिका की भांति न तो धनाढय ही है और न ही भारतवर्ष की भांति निधन। वहाँ पर आर्थिक जीवन भी स्वाभाविक रूप से ही सन्तुलित है, अतिवादी नही। यहाँ पर धन का सग्रह कुछ ही व्यक्तियो के हाथों मे नहीं है। राज्य का स्वरूप लोकहितकारी राज्य का स्वरूप है। बडे बडे उद्योग धन्धों पर राज्य का नियन्त्रण है। इस सन्तुलित आर्थिक जीवन का प्रभाव स्विस लोकतन्त्र की सफलता म सहयोगी तत्व के रूप मे पडा है।

(5) व्यावसायिक राजनीतिज्ञों का अभाव (Absence of Professional Politicians)—स्विस राजनैतिक जीवन व्यावसायिक राजनीतिज्ञो से मुक्त है। यहा पर राजनीति पर पनपने वाले ऐसे गिद्ध नही हैं जोकि निमर्मता तथा छल से लोगों का मुडन करते हैं। जोकि राजनीति के कुशल खिलाडी हैं तथा जोड तोड बैठाने में अपना समय व्यतीत करते हैं कोठियो के निर्माण तथा सम्पत्ति उपाजन मे ही लगे रहते हैं। इगलैण्ड, फ्रास तथा भारतवष मे भ्रष्टाचार के ये पोषक अत्यधिक सख्या मे पाये जाते हैं। परन्तु स्विटजरलैण्ड ऐसी आत्माओ से मुक्त है। ऐसी मानव वृत्ति वहां के जीवन में कीटाणु बनकर प्रवेश नही कर सकी है। इसीलिए वहाँ पर न तो राजनैतिक लूट खसोट ही है और न ही राजनीति के प्रति लोगों मे इतना अनुराग। इसीलिए ही दलीय अनुशासन जैसी बातें भी वहाँ पर कम पाई जाती हैं।

(6) स्थानीय स्वशासन से प्रेम (Affection for Local Government)—

स्विस प्रजातन्त्र का मूल सिद्धान्त है—कम्यून, कैण्टन तथा तत्पश्चात परिसंघ। सदैव से ही स्थानीय स्वशासन के प्रति लोगों का अनुराग रहा है। इस स्वतन्त्रता को वे किसी भी मूल्य पर त्यागने को तयार नहीं हैं। वहां पर स्थानीय स्वशासन की इन सस्थाओ को राजनैतिक शिक्षण एव अनुभव की प्रयोगशाला समझा जाता है। राजनैतिक शिक्षण तथा स्थानीय स्वशासन की परम्पराओं का लोकतन्त्र की सफलता में विशेष अनुदाय रहा है।

(7) राष्ट्रीय एकता (National Unity)—स्विटजरलैण्ड विविध भाषाओं तथा धर्मों वाला देश है परन्तु फिर भी वहां पर विविधता मे ही एकता है। यहां पर निम्न कोटि के धार्मिक एव भाषागत विवाद नहीं हैं। यहां का जीवन स्वतन्त्रता तथा सहिष्णुता की भावनाओ से पूर्ण है। यहां के लोगो में उदारवादी दृष्टिकोण का विकास हुआ है तथा उनमे एक अनोखी एकता उपलब्ध है। उनमे पृथकतावादी मनोवृत्ति नहीं है जोकि कहीं के भी लोकतन्त्रीय एव राष्ट्रीय जीवन को नष्ट कर सकती है।

(8) प्रेस (Press)—प्रेस लोकतन्त्र मे सबसे बड़ा उद्योग है। स्वस्थ प्रेस स्वस्थ जनमत का पोषक तथा सफल लोकतन्त्र का एक मात्र आधार है। प्रेस जितना निर्भीक तथा स्वतन्त्र होगा लोकतन्त्र भी उतना ही सफल होगा। स्विटजरलैण्ड मे प्रेस पर्याप्त रूप मे शक्तिशाली तथा निर्भीक हैं, जो किसी वर्ग विशेष के हितों का ही पोषण मात्र नहीं करते तथा निष्पक्ष दृष्टिकोण ही जनसमुदाय के समक्ष प्रस्तुत करते हैं।

(9) प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के सफल उपकरण (Tools of Direct Democracy)—किसी भी पद्धति की सफलता केवल उसके साध्यो एव उद्देश्यो पर ही अवलम्बित नहीं होती है। उसकी सफलता बहुत कुछ उसके साधनों एव उपकरणों पर भी निर्भर होती है। प्रत्यक्ष लोकतन्त्र के उपकरण—लोक निर्णय तथा उपक्रमो—ने ही निश्चयात्मक तथा निषेधात्मक दोनों ही रूपो में प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की सेवा की है। इन्होंने नागरिको को जागरूक तथा हीन कुण्ठाओं से ऊपर तो रखा ही है साथ ही विधान मण्डलो की राजतन्त्रीय मनोवृत्ति पर भी अकुश लगाया है। सफल उपकरण किसी भी पद्धति को सफल बना सकते हैं। अतएव स्विस जनतन्त्र की सफलता मे लोक निर्णय तथा उपक्रम का विशेष हाथ है। इन्होंने जन सप्रभुता को सफल प्रमाणित कर दिखाया है।

Select Reference

Finer *Major Govts of Europe*
Bryce *Modern Democracies*
Rappard *Govt & Politics of Switzerland*
Lowell *Govt & Politics of Continental Europe*
Brooks *The Govt of Switzerland*
Hams Huber : *How Switzerland is Governed*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र से आप क्या समझते हैं ? स्विटजरलैण्ड मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की क्रियान्वित पर एक छोटा-सा निबन्ध लिखिए।

(What do you understand by Direct Democracy ? Write a short essay on its working in Switzerland)

2 'प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधन के लाभ वास्तविकता से अधिक दिखावा हैं।" स्विटजरलैण्ड मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की क्रियान्विति के प्रसग मे इसकी व्याख्या कीजिए।

("Advantages of direct democratic devices are more apparent than real' Discuss with reference to the working of democracy in Switzerland)

3 स्विटजरलैण्ड मे प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र की क्रियान्विति की व्याख्या कीजिए। यह कहाँ तक सफल हुआ है ?

(Describe the working of Direct Democracy in Switzerland How for is it success ?

4 स्विटजरलैण्ड मे प्रत्यक्ष प्रजातान्त्रिक अवरोधों की समीक्षा कीजिए। यह कहाँ तक सफल हुआ है ?

(Examine the working of Direct Democratic checks in Switzer land How far are they successful ?)

5 स्विटजरलैण्ड मे प्रजातान्त्रिक सस्थाओ की सफल कार्यवाही का कारण बतलाइये।

(Account of the successful working of democratic institutions in Switzerland)

6 स्विटजरलैण्ड मे जनमत सग्रह एव आरम्भण के प्रभाव एव कार्यकरण का वर्णन करें।

(Describe the working and assess the influence of Referendumand Initiative in Switzerland)

7 स्विटजरलैण्ड मे प्रचलित जनमत सग्रह और आरम्भण प्रणाली का विवेचन करें।

(Describe the system of the initiative and the referendum in Switzerland)

8 "स्विटजरलैण्ड का प्रजातन्त्र ससार के अन्य देशों के प्रजातन्त्रों से अधिक सही अर्थों मे प्रजातन्त्रात्मक है। लार्ड ब्राइस के इस कथन के औचित्य को स्विटजरलैण्ड के प्रजातन्त्र की विशेषताओ के आधार पर सिद्ध कीजिए।

(Swiss democracy is more truly democratic than the democracy in any other country in the world Justify this statement of Lord Bryce on the basis of the distinguishing features of the democracy in Switzerland)

9 प्रत्यक्ष लोकतन्त्र की परिभाषा कीजिए। यह स्विटजरलैण्ड मे किस प्रकार कार्यान्वित होता है ?

(Define 'Direct Democracy How is it being worked out in Switzerland ?)

10 "प्रत्यक्ष प्रजातन्त्र के साधनों के लाभ वास्तविक की अपेक्षा दिखावटी अधिक हैं।' उक्त कथन के सन्दर्भ मे स्विटजरलैण्ड के प्रजातन्त्र की क्रियान्विति की विवेचना कीजिए।

(The advantages of direct democratic devices are more apparent than real' Discuss this statement with reference to the working of democracy in Switzerland)

4

स्विस सघीय न्यायाधिकरण तथा राजनैतिक दल

[Swiss Federal Tribunal & Political Parties]

परिचयात्मक

सन् 1848 के सविधान मे सघीय न्यायाधिकरण की शक्ति बहुत ही अल्प एव सीमित थी। उसे केन्द्र तथा कन्टनों के पारस्परिक विवादो के निणय करने का अधिकार नहीं था। सघीय न्यायालय केवल उन्ही विषयो पर विचार करता था जो कि उसके पास सघीय परिषद द्वारा भेजे जाते थे। सघीय न्यायाधिकरण के क्षेत्राधिकार के विषय मे सन् 1874 के सविधान मे कुछ परिवतन किये गये थे परन्तु वे भी अधिक क्रान्तिकारी एव महत्वपूण नहीं थे। सघीय न्यायाधिकरण को वह स्तर प्राप्त नहीं हुआ है जो कि अमेरिका तथा भारत के उच्चतम न्यायालय को प्राप्त है उसकी शक्तियों मे जो कुछ भी विकास हुआ है तथा इतना उच्च स्तर प्राप्त करने मे भी काफी समय लगा है। विधियो के एकीकरण तथा जनाधिकारो की रक्षा के सम्बन्ध में भी सघीय न्यायाधिकरण का अनुदाय महत्वपूण है। स्विटजरलण्ड के सम्पूण सघीय क्षेत्र के लिये सविधान की धारा 107 के अन्तगत एक ही न्यायालय की व्यवस्था की गई है। इसे ही देश का सर्वोच्च न्यायालय होने का गौरव प्राप्त है। इसे ही सविधान के अनुच्छेद 106 के अन्तगत सघीय न्यायाधिकरण (Federal Tribunal) का नाम दिया गया है। इसको सन् 1907 के सिविल कोड तथा 1937 के सिविल फौजदारी कोड के अन्तगत और अधिक व्यापक अधिकार प्राप्त हो गये हैं।

सघीय न्यायाधिकरण की रचना (Composition of the Federal Court)

सघीय न्यायाधिकरण मे 26 से 28 तक न्यायाधीश होते हैं। सविधान न्यायाधीशो की सख्या निश्चित नहीं करता। सन् 1875 में न्यायाधीशो की सख्या केवल 9 थी। सन 1943 मे इस सख्या को एक विधि के द्वारा पुन स्थापित किया गया और इसकी सदस्य सख्या मे वृद्धि हुई जो कि 28 तक पहुंच गई। इन न्यायाधीशो के अतिरिक्त वैकल्पिक न्यायाधीश (Alternative Judges) की नियुक्ति करने की व्यवस्था भी पाई जाती है। वकल्पिक न्यायाधीशों की सख्या 11 से 13 तक हो सकती है। न्यायाधीशो की नियुक्ति सघीय सभा द्वारा 9 वष के लिए होती है। सघीय सभा ही इन न्यायाधीशों मे से एक को अध्यक्ष तथा दूसरे को उपाध्यक्ष नियुक्त करती है। परम्परानुसार न्यायाधीशों का पुनर्निर्वाचन होता रहता है जिससे उन पदों मे स्थायित्व का भाव आ जाता है। केवल अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष पुन निर्वाचित नहीं हो सकते। बार बार निर्वाचन होने से न्यायाधीशों मे अनुभव की

गरिमा बनी रहती है। सविधान में न्यायाधीशो की सेवानिवृत्ति की आयु का भी उल्लेख नहीं किया गया है परन्तु वहाँ परम्परा से ऐसा प्रतीत होता है कि वे 70 वर्ष की अवस्था प्राप्त करने तक अपने पद पर कार्यरत रहते हैं। परम्परानुसार इस अवस्था को प्राप्त करने के उपरान्त न्यायाधीश स्वत ही त्यागपत्र प्रस्तुत कर देते हैं। यह कहना भी उचित ही है कि न्यायाधीशो को बार-बार की नियुक्ति से न्यायाधिकरण को संघीय परिषद के नियत्रण से पर्याप्त मात्रा मे मुक्ति मिली है।

अर्हताएँ (Qualifications)—स्विस सविधान मे न्यायाधीशों की योग्यताओं का उल्लेख स्पष्ट रूप से नहीं किया गया है। केवल इतना ही कहा गया है कि न्यायाधीश केवल वे ही व्यक्ति बन सकेंगे जोकि संघीय सभा के सदस्य बनने की योग्यता रखते हों। इस प्रतिबंध की एक उपसिद्धि यह भी है कि पादरी तथा अन्य धर्माधिकारी न्यायाधीश का पदग्रहण कर सकेंगे। न्यायाधीशों का निर्वाचन करते समय अनुभव बौद्धिक योग्यता एव कानून की विशेष योग्यता आदि को दृष्टिगत रखा जाता है। स्विटजरलैण्ड की विभिन्न भाषाओ धर्मों तथा प्रमुख राजनैतिक दलों को भी प्रतिनिधित्व दिया जाता है। इसीलिए हम यह स्वीकार नही कर सकते कि वहाँ पर राजनैतिक जीवन दलीय पद्धति की दुर्गन्धता से मुक्त है। एक ही कैन्टन के दो न्यायाधीश नही हो सकते ऐसे लोग भी न्यायाधीश नहीं हो सकते जो निकट के सम्बन्धी है अथवा संघीय तथा कैंटोनल सरकारों के आधीन कोई लाभ का पद ग्रहण किये हुए हों। परन्तु यह भी सन्देहास्पद ही है कि स्विस जीवन तथा न्यायाधीशों का निर्वाचन राजनैतिक दलबन्दी से मुक्त है।

वेतन, सचिवालय तथा विभाग आदि
(Salaries, Secretariat & Departments)

संघीय न्यायालय के प्रत्येक न्यायाधीश को 53 हजार फ्रैंक वार्षिक वेतन मिलता है। संघीय न्यायाधिकरण के अध्यक्ष तथा उपाध्यक्ष को क्रमश अन्य न्यायाधीशो की अपेक्षा 3600 तथा 2400 फ्रैंक अधिक वेतन मिलता है। वैकल्पिक न्यायाधीशो को वेतन नही मिलता अपितु उन्हें भत्ता दिया जाता है। न्यायाधीशो के लिए पेंशन की भी व्यवस्था है सेवा अवधि के आधार पर वेतन का 40 प्रतिशत से *लेकर 60 प्रतिशत तक पेंशन के रूप मे दिया जाता है।*

न्यायाधिकरण का मुख्य कार्यालय लासेन नगर मे स्थित है। न्यायाधीशो को वही रहना पड़ता है परन्तु उन्हें नागरिक अधिकार उनके सम्बन्धित कैन्टनों म ही प्राप्त होते हैं। वे इस पद पर आसीन रहते हुए कोई अन्य नौकरी तथा व्यवसाय नही कर सकते। संघीय न्यायालय का अपना एक सचिवालय भी होता है जिसे चासलरी कहा जाता है, इसके *सदस्यो की नियुक्ति भी स्वय न्यायाधिकरण* द्वारा ही की जाती है।

कार्य की सुविधा को दृष्टिगत रखते हुए संघीय न्यायालय को निम्नलिखित चार विभागा मे विभाजित किया गया है

(1) संवैधानिक अथवा प्रशासकीय न्यायालय (Constitutional and Administrative *Law Courts*) इसमे 3 से लेकर *9 तक न्यायाधीश* रहते हैं।

(2) फौजदारी अपील न्यायालय (Criminal Appellate Court) इसमे भी इतन ही न्यायाधीश होते हैं।

(3) ऋण तथा दिवालियापन का चैम्बर (Chamber of Debts and Bankruptcy)।

(४) दोषारोपण चैम्बर (Chamber of Complaints) इनम लगभग 3 न्यायाधीश होते हैं।

न्यायालयो मे जूरी व्यवस्था का प्रयोग होता है। प्रत्येक न्यायिक विभाग का एक अध्यक्ष होता है। इसमें निणय बहुमत से किए जाते हैं। बराबर मत आने की स्थिति मे अध्यक्ष को निणयात्मक मत देने का अधिकार होता है। न्यायाधिकरण की कायवाही जनता के लिए खुली रहती है। कभी कभी सुरक्षा की दृष्टि से कायवाही को गुप्त भी रखना पडता है। सवैधानिक न्यायालय मे गणपूर्ति की सख्या 7 निश्चित की गई है परन्तु अन्य सभी न्यायालयो मे गणपूर्ति की सख्या 5 है।

सघीय न्यायाधिकरण का अधिकार क्षेत्र
(Jurisdiction)

सघीय न्यायाधिकरण के अधिकार क्षेत्र को चार भागो मे विभाजित किया गया है, जिनका वणन इस प्रकार है

(1) प्रारम्भिक क्षेत्राधिकार (Original Jurisdiction)

इसमें दीवानी तथा फौजदारी दोनों ही प्रकार के विवाद प्रस्तुत किये जाते हैं। इनमे सघीय न्यायालय प्रत्यक्ष रूप से हस्तक्षेप कर सकता है। इसमे निम्नलिखित प्रकार के दीवानी विवाद भी प्रस्तुत किये जाते हैं

(i) सघ सरकार तथा कन्टनो के मध्य सम्पत्ति सम्बन्धी विवाद।

(ii) राज्य सघ तथा किसी निगम अथवा निजी व्यक्ति के मध्य विवाद जिसका मूल्य 8000 फ्रैंक से कम न हो।

(iii) कैन्टनो के मध्य होने वाले विवाद।

(iv) राष्ट्रीयता के खोये जाने के विषय म विवाद।

(v) कैन्टनो की कम्यूनों मे नागरिकता विषयक विवाद।

(vi) यदि दोनो पक्ष विवाद को सघीय न्यायाधिकरण को सौंपने हेतु प्रस्तुत हों और उसका मूल्य 10,000 फ्रैंक से कम नही हो तो सघीय न्यायाधिकरण ऐसे मामलो को निणय के लिए स्वीकार कर सकता है।

फौजदारी विवाद (Criminal Cases)—(i) राज्य मण्डल के विरुद्ध विद्रोह सघीय अधिकारियो के विरुद्ध विद्रोह तथा हिंसा आदि के विवाद।

(ii) अन्तर्राष्ट्रीय कानून के विरुद्ध विवाद।

(iii) राजनैतिक अशान्ति मे ऐसे विवाद जिनमें सघीय हस्तक्षेप की आवश्यकता हो।

(iv) फर्जी मुद्रण के सम्बन्ध मे विवाद।

(v) कन्टनो की सरकारो द्वारा सघ सरकार के पास प्रेषित विवाद।

(vi) सघीय कमचारियों द्वारा अपने अधीनस्थ कमचारियों पर लगाये गये आरोपो के विषय मे विवाद।

फौजदारी विवादो को दृष्टिगत रखते हुए सम्पूर्ण स्विटजरलैण्ड को 5 जिलो मे विभाजित किया गया है। विवादों की सुनवाई एक जूरी के द्वारा होनी है जिसमें 12 सदस्य होते हैं। प्रत्येक विवाद मे निर्णय करने के लिए जूरी की $\frac{5}{6}$ सख्या की स्वीकृति आवश्यक है।

(2) अपीलीय क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction)

ऐसे विवाद जिनका मूल्य 4000 फ्रैंक अथवा इससे अधिक आँका गया है और जिनका निर्णय भी कैन्टनो के न्यायालयों द्वारा ही किया गया हो, उनके निर्णयो के विरुद्ध अपील सघीय न्यायाधिकरण मे की जा सकती है।

(3) प्रशासकीय क्षेत्राधिकार (Administrative Jurisdiction)

सन् 1925 से पूर्व प्रशासकीय विवादो का निर्णय सघीय परिषद करती थी परन्तु इसके पश्चात सघीय सभा द्वारा पृथक प्रशासकीय न्यायालय की स्थापना न करके ये अधिकार सघीय न्यायाधिकरण को ही समर्पित कर दिये गये। अतएव प्रशासकीय क्षेत्राधिकार म निम्नलिखित प्रकार के विवाद प्रस्तुत किये जाते हैं—

(i) ऐसे विवाद जिनका सम्बन्ध सरकारी कर्मचारियों की योग्यता तथा क्षमता आदि से है।

(ii) ऐसे विवाद जिनका सम्बन्ध सघीय रेलवे शक्ति से है।

(iii) कराधान सम्बन्धी प्रशासकीय विवाद।

(iv) राज्य कर्मचारियों तथा नागरिकों के मध्य जो विवाद उत्पन्न होते हैं उनका निर्णय भी सघीय न्यायाधिकरण ही करता है।

(4) सवैधानिक क्षेत्राधिकार (Constitutional Jurisdiction)

(i) सघीय तथा कन्टनो के कर्मचारियो के मध्य विवाद।

(ii) कैन्टनों के ऐसे विवादो की सुनवाई सघीय न्यायाधिकरण करता है जो कि सार्वजनिक कानून के अन्तर्गत आते हो।

(iii) नागरिको की ऐसी शिकायतें जिनका सम्बन्ध अन्तर्राष्ट्रीय कानून तथा समझौतो से है।

(iv) नागरिको को जो अधिकार कन्टनो के सविधानों ने तथा सघीय सविधान ने प्रदान किये हैं उनके विरुद्ध किये गये कार्यों की अपील सघीय न्यायालय सुनता है।

स्थिति (Position)

स्विस न्यायाधिकरण की स्थिति अमेरिको उच्चतम न्यायालय जसी शक्तिशाली नही है। इसका मूल कारण है न्यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का अभाव। सघीय सभा द्वारा पारित विधेयको को अवैध घोषित करने का अधिकार केवल जनता को ही है सघीय न्यायाधिकरण को नहीं। सघीय न्यायाधिकरण को अपने अस्तित्व के लिए सघीय सभा की इच्छा पर ही निभर रहना पडता है। उसके न्यायाधीशों का प्राय पुनर्निर्वाचन होता है जिसके कारण उन्हें विधान मण्डल की कृपा पर ही अवलम्बित रहना पडता है। स्विस सविधान निर्माता न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) को जनप्रभुता के सिद्धान्त के अनुकूल नहीं मानते थे। उनका विचार था कि न्यायिक पुनर्विलोकन न्यायपालिका को अनुत्तरदायी बनाती है और न्यायालय अपने मौलिक कर्त्तव्यों की

उपेक्षा करके राजनीति में संलग्न हो जाता है। इसके अतिरिक्त स्विसवासी यह मानते थे कि न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था अप्रजातांत्रिक है। इस पद्धति से परिष्कृति विधि का निसृण हो सकता है। परन्तु वह इतनी मन्द गति से होता है कि हम उसकी प्रतीक्षा नहीं कर सकते। हम लॉवेल के इस अभिमत से सहमत नहीं हैं कि 'जहाँ जहाँ हमारा संविधान त्रुटिपूर्ण है, वहाँ-वहाँ पर स्विटजरलैण्ड का संविधान दृढ़ है और जहाँ जहाँ हमारा संविधान दृढ़ है वहाँ वहाँ स्विस संविधान त्रुटिपूर्ण है।" डाइसी ने न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था के अभाव को स्विस संविधान निर्माताओं की भयंकर भूल कहा है क्योंकि वे न्यायपालिका को कार्यपालिका से पृथक नहीं कर सके।[1] परन्तु ये दोनों ही मत उपयुक्त नहीं कहे जा सकते क्योंकि न्यायिक पुनर्विलोकन के अभाव में स्विस लोकतन्त्र की गति अवरुद्ध नहीं हुई है।

स्विस न्यायाधिकरण तथा अमेरिकी उच्चतम न्यायालय की तुलना
(American & Swiss Federal Tribunals Comparison)

(i) स्विटजरलैण्ड में संघीय न्यायाधिकरण के अतिरिक्त उसके अधीन अन्य संघीय न्यायालय नहीं है, परन्तु अमेरिका में उच्चतम न्यायालय की अधीनता में संघीय न्यायालयों की एक शृंखला सी है।

(ii) स्विस न्यायाधिकरण में न्यायाधीशों की संख्या अमेरिकी उच्चतम न्यायालय की अपेक्षा कहीं अधिक है।

(iii) स्विस न्यायाधिकरण के न्यायाधीश 6 वर्ष की अवधि के लिये राष्ट्रीय सभा द्वारा निर्वाचित होते हैं परन्तु उच्चतम न्यायालय के सदस्य अमेरिकी राष्ट्रपति द्वारा सीनेट की संपुष्टि पर ही नियुक्त होते हैं।

(iv) स्विटजरलैण्ड में न्यायाधीश प्रायः पुनः निर्वाचित होते रहते हैं जोकि अमेरिका में सम्भव नहीं है।

(v) अमेरिका में शक्तियों के पृथक्करण के कारण न्यायपालिका का एक स्वतन्त्र अस्तित्व प्रदान किया गया है परन्तु स्विटजरलैण्ड में यह सम्भव नहीं हो सका है।

(vi) अमेरिकी उच्चतम न्यायालय के सदृश स्विस संघीय न्यायाधिकरण को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्राप्त नहीं है। इसी शक्ति के आधार पर तो अमेरिकी उच्चतम न्यायालय को अमेरिकी कांग्रेस का तृतीय सदन कहा जाता है। स्विस संघीय न्यायाधिकरण को यह सम्मान प्राप्त नहीं है।

(vii) स्विस न्यायाधिकरण का क्षेत्राधिकार अमेरिकी क्षेत्राधिकार से अधिक व्यापक है। स्विस में दीवानी तथा फौजदारी क्षेत्राधिकार संघीय न्यायाधिकरण के अधिकार में है जबकि वह अमेरिका में राज्य सरकारों के अधीन है। अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय को स्विस उच्चतम न्यायालय की भांति प्रशासकीय क्षेत्राधिकार भी प्राप्त नहीं हैं।

---

1 Swiss Statesmanship failed as distinctly as American Statesmanship has succeeded in keeping the judicial apart from the Government —Dicey

फौजदारी विवादो को दृष्टिगत रखते हुए सम्पूण स्विटजरलैण्ड को 5 जिलो मे विभाजित किया गया है। विवादों की सुनवाई एक जूरी के द्वारा होती है जिसमें 12 सदस्य होते हैं। प्रत्येक विवाद मे निणय करने के लिए जूरी की ⅚ सख्या की स्वीकृति आवश्यक है।

(2) अपीलीय क्षेत्राधिकार (Appellate Jurisdiction)

ऐसे विवाद जिनका मूल्य 4000 फ्रैंक अथवा इससे अधिक आंका गया है और जिनका निणय भी कैंटनो के यायालयों द्वारा ही किया गया हो, उनके निणयो के विरुद्ध अपील सघीय यायाधिकरण मे की जा सकती है।

(3) प्रशासकीय क्षेत्राधिकार (Administrative Jurisdiction)

सन् 1925 से पूव प्रशासकीय विवादो का निणय सघीय परिषद करती थी पर तु इसके पश्चात सघीय सभा द्वारा पृथक प्रशासकीय यायालय की स्थापना न करके ये अधिकार सघीय यायाधिकरण को ही समर्पित कर दिये गये। अतएव प्रशासकीय क्षेत्राधिकार म निम्नलिखित प्रकार के विवाद प्रस्तुत किये जाते हैं—

(i) ऐसे विवाद जिनका सम्ब ध सरकारी कमचारियो की योग्यता तथा क्षमता आदि से है।

(ii) ऐसे विवाद जिनका सम्ब ध सघीय रेलवे शक्ति से है।

(iii) कराधान सम्ब धी प्रशासकीय विवाद।

(iv) राज्य कमचारियो तथा नागरिको के मध्य जो विवाद उत्पन्न होते हैं उनका निणय भी सघीय यायाधिकरण ही करता है।

(4) सवधानिक क्षेत्राधिकार (Constitutional Jurisdiction)

(i) सघीय तथा क टनो के कमचारियो के मध्य विवाद।

(ii) कैंटनों के ऐसे विवादो की सुनवाई सघीय यायाधिकरण करता है जो कि सावजनिक कानून के अ तगत आते हो।

(iii) नागरिको की ऐसी शिकायतें जिनका सम्ब ध अ तर्राष्ट्रीय कानून तथा समझौतों से है।

(iv) नागरिकों को जो अधिकार क टनो के सविधानो ने तथा सघीय सविधान ने प्रदान किये हैं उनके विरुद्ध किये गये कार्यों की अपील सघीय यायालय सुनता है।

स्थिति (Position)

स्विस यायाधिकरण की स्थिति अमेरिकी उच्चतम यायालय जसी शक्तिशाली नहीं है। इसका मूल कारण है यायिक पुनर्विलोकन की शक्ति का अभाव। सघीय सभा द्वारा पारित विधेयकों को अवध घोषित करने का अधिकार केवल जनता को ही है सघीय यायाधिकरण को नहीं। सघीय यायाधिकरण को अपने अस्तित्व के लिए सघीय सभा की इच्छा पर ही निभर रहना पडता है। उसके यायाधीशों का प्राय पुनर्निर्वाचन होता है जिसके कारण उ हें विधान मण्डल की कृपा पर ही अवलम्बित रहना पडता है। स्विस सविधान निर्माता यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) को जनप्रभुता के सिद्धा त के अनुकूल नहीं मानते थे। उनका विचार था कि यायिक पुनर्विलोकन न्यायपालिका को अनुत्तरदायी बनाती है और यायालय अपने मौलिक कत्तव्यों को

उपेक्षा करके राजनीति म सलग्न हो जाता है। इसके अतिरिक्त स्विसवासी यह मानते थे कि न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था अप्रजातात्रिक है। इस पद्धति से परिष्कृत विधि का निर्माण हो सकता है। परन्तु वह इतनी मन्द गति से होता है कि हम उसकी प्रतीक्षा नही कर सकते। हम लॉवेल के इस अभिमत से सहमत नही हैं कि 'जहां जहां हमारा सविधान त्रुटिपूर्ण है, वहां-वहां पर स्विटजरलैण्ड का सविधान दृढ है और जहां जहां हमारा सविधान दृढ है वहा वहां स्विस सविधान त्रुटिपूर्ण है।" डाइसी ने न्यायिक पुनर्विलोकन की व्यवस्था के अभाव को स्विस सविधान निर्माताओ की भयकर भूल कहा है क्योकि वे न्यायपालिका को कार्यपालिका से पृथक नही कर सके।[1] परन्तु ये दोनो ही मत उपयुक्त नही कहे जा सकते क्योंकि *न्यायिक पुनर्विलोकन के अभाव मे स्विस लोकतन्त्र की गति अवरुद्ध नहीं हुई है।*

स्विस न्यायाधिकरण तथा अमेरिकी उच्चतम न्यायालय की तुलना
(American & Swiss Federal Tribunals Comparison)

(i) स्विटजरलैण्ड मे सघीय न्यायाधिकरण के अतिरिक्त उसके अधीन अन्य सघीय न्यायालय नही है, परन्तु अमेरिका मे उच्चतम न्यायालय की अधीनता मे सघीय न्यायालयों की एक शृखला सी है।

(ii) स्विस न्यायाधिकरण मे न्यायाधीशों की सख्या अमेरिकी उच्चतम न्यायालय की अपेक्षा कहीं अधिक है।

(iii) स्विस न्यायाधिकरण के न्यायाधीश 6 वर्ष की अवधि के लिये राष्ट्रीय सभा द्वारा निर्वाचित होते हैं परन्तु उच्चतम न्यायालय के सदस्य अमेरिकी राष्ट्रपति द्वारा सीनेट की सपुष्टि पर ही नियुक्त होते हैं।

(iv) स्विटजरलण्ड मे न्यायाधीश प्राय पुन निर्वाचित होते रहते हैं जोकि अमेरिका मे सम्भव नहीं है।

(v) अमेरिका मे शक्तियो के पृथक्करण के कारण न्यायपालिका को एक स्वतन्त्र अस्तित्व प्रदान किया गया है परन्तु स्विटजरलण्ड मे यह सम्भव नही हो सका है।

(vi) अमेरिकी उच्चतम न्यायालय के सदृश स्विस सघीय न्यायाधिकरण को न्यायिक पुनर्विलोकन का अधिकार प्राप्त नही है। इसी शक्ति के आधार पर तो अमेरिकी उच्चतम न्यायालय को अमेरिकी काग्रेस का तृतीय सदन कहा जाता है। स्विस सघीय न्यायाधिकरण को यह सम्मान प्राप्त नही है।

(vii) स्विस न्यायाधिकरण का क्षेत्राधिकार अमेरिकी क्षेत्राधिकार से अधिक व्यापक है। स्विस में दीवानी तथा फौजदारी क्षेत्राधिकार सघीय न्यायाधिकरण के अधिकार में है जबकि वह अमेरिका मे राज्य सरकारों के अधीन है। अमेरिकी सर्वोच्च न्यायालय को स्विस उच्चतम न्यायालय की भांति प्रशासकीय क्षेत्राधिकार भी प्राप्त नही हैं।

---

1 Swiss Statesmanship failed as distinctly as American Statesmanship has succeded in keeping the judicial apart from the Government —Dicey

(viii) स्विस जूरी पद्धति तथा संघीय न्यायाधिकरण का विभागों में वितरण अपने ही ढंग का है।

स्विटजरलैण्ड में दल पद्धति
(Party System in Switzerland)

परिचयात्मक—स्विटजरलैण्ड में बहुदलीय राजनैतिक व्यवस्था है परन्तु वहाँ का जनतन्त्रीय जीवन कभी भी उससे विचलित नहीं हुआ। स्विटजरलैण्ड में कई धर्म तथा भाषाएँ हैं अतएव राजनैतिक दल उसकी इन कमजोरियों का लाभ उठा सकते थे। परन्तु वहाँ की स्वस्थ परम्पराओं एवं प्रबुद्ध जनमत ने इन राजनैतिक तत्वों को अनुचित रूप में उभरने नहीं दिया। निर्वाचन की अनुपाती प्रणाली प्रत्येक राजनैतिक दल को सात्वना देती रही है, राजनैतिक दलों को लोकतन्त्र की धुरी कहा जाता है। परन्तु विनाशकारी तत्वों का समावेश भी उनमें ही है। स्विस राजनैतिक जीवन राजनैतिक दलों की गतिविधियों से बहुत अधिक प्रभावित नहीं रहा है, राजनैतिक दलों का प्रभाव केवल कैन्टनों तक ही सीमित है। स्विटजरलैण्ड प्रजातन्त्र का वह उदाहरण है जो कि धर्मान्धता, विद्वेष और परम्परागत अन्धविश्वास से दूर है। यद्यपि वहाँ पर भी राजनैतिक भ्रष्टाचार कुछ कैन्टनों में विद्यमान है। परन्तु ऐसा बहुत कम मात्रा में ही है। इसका मूल कारण यह है कि आर्थिक जीवन में सन्तुलन की अधिक मात्रा एवं दलबन्दी रूपी लहरें स्विस लोकतन्त्र रूपी पोत को डगमगा नहीं सकी हैं। अर्थात् वह उसे गुमराह करके उसका विनाश नहीं कर सकी हैं। नवीन राजनैतिक दलों की उत्पत्ति के लिये जितना खुला वातावरण यहाँ पर विद्यमान है ऐसा अन्यत्र नहीं है। परन्तु फिर भी राजनैतिक दलों का प्रभाव कम है। स्विस राजनैतिक दलों की अपनी विशेषताएँ हैं, चाहे वहाँ के राजनैतिक जीवन में उनका महत्व कितना ही कम क्यों न हो।

स्विस राजनैतिक दलों की विशेषताएँ (Characteristics of Swiss Party System)

1 बहुदलीय व्यवस्था (Multiple Party System)—इंगलैण्ड में बहुदलीय व्यवस्था है। बहुदलीय व्यवस्था कार्यपालिका को अस्थायी बनाती है। परन्तु स्विस कार्यपालिका पर इसका कोई प्रभाव नहीं हुआ है। यहाँ पर लगभग 8 राजनैतिक दल हैं। बहुदलीय व्यवस्था के कारण ही फ्रांस में सरकार स्थायी नहीं रह सकी।

2 विरोधी दलों का अभाव (Absence of Opposition)—स्विटजरलैण्ड में विरोधी दल का अभाव रहता है। फ्रांस, भारत, इंगलैण्ड तथा आस्ट्रेलिया आदि में विरोधी दल पाये जाते हैं परन्तु स्विटजरलैण्ड में ऐसा नहीं है। इसका मूल कारण यहाँ पर विद्यमान निर्वाचन की अनुपाती प्रणाली है। प्रत्येक दल को संघीय परिषद में उनके दलों की संख्या के अनुपात में प्रतिनिधित्व मिल जाता है। किसी भी दल को निरपेक्ष बहुमत प्राप्त नहीं होता। यहाँ के राजनीतिज्ञों में प्रतिस्पर्धा का भाव भी अल्प मात्रा में ही विद्यमान है।

3 दलीय सुसंगठन का अभाव (Absence of Organized Political Party)—स्विटजरलैण्ड में राजनैतिक दलों का संगठन कठोर एवं राष्ट्रव्यापी नहीं है। दलों के पास धन का अभाव रहता है। दलीय सदस्यता के नियम भी कठोर नहीं हैं। यहाँ पर दलीय संगठन भारत, इंगलैण्ड तथा अमेरिका जैसा नहीं है।

4 सैद्धान्तिक मतभेदों का अभाव (Absence of Ideological Differences)—अमेरिका के राजनैतिक दलों मे सैद्धान्तिक मतभेद नही है । उन सब के सिद्धान्त लगभग एक से हैं क्योंकि यहाँ पर पूजीपतियो तथा अधिक निधनता की स्थिति नहीं है । यहाँ पर मध्यम वग का ही आधिक्य है जिनकी आर्थिक समस्याएँ लगभग समान ही हैं एव धम निरपेक्षता तथा तटस्थता के मौलिक तत्व सब मे ही पाये जाते हैं ।

5 धम का राजनतिक दलों पर प्रभाव नहीं है (No Effect of Religion on Politics)—स्विटजरलैण्ड मे राजनैतिक दलो पर धम का कोई प्रभाव नही है । यहाँ पर धर्म निरपेक्ष व्यवस्था है । किसी भी दल के सगठन का आधार धर्म नही है । भारतवष मे पहले हिन्दू महासभा तथा मुसलिम लीग के सगठनों का आधार धम ही था । परन्तु यहा के राजनैतिक जीवन पर धम की प्रतिच्छाया नही है ।

6 व्यावसायिक राजनीतिज्ञों का अभाव (Absence of Professional Politicians)—स्विस निवासियों ने राजनीति को कभी भी व्यवसाय के रूप मे ग्रहण नहीं किया । वे ऐसी भावना से ही घृणा करते हैं । राजनीति को वे रोटी रोजी का साधन नही मानते । यहाँ राजनैतिक दलों का कोई व्यवस्थित सगठन भी नही पाया जाता है । यहा निर्वाचन मे उम्मीदवारों के नेतृत्व का मूल्याकन भावुकता से अभिभूतित होकर नही किया जाता है । इसके विपरीत यहा पर प्रत्याशी के अनुभव एव उसकी योग्यताओं का अवलोकन सूक्ष्म दृष्टि से किया जाता है ।

प्रमुख राजनतिक दल (Main Political Parties)

(1) कैथोलिक अनुदारवादी दल (Catholic Conservative Party)—सन् 1847 से ही यह दल कैथोलिक चच तथा कैन्टनों के अधिकारो का समथक रहा है । इसने केन्द्र को अधिक शक्तियाँ देने का विरोध किया है । यह कृषि व्यक्तिगत सम्पत्ति तथा स्वतन्त्रता का पक्षपाती है । यह ट्रेड यूनियनों का समथन करते हुए भी अनुदारवादी ही है ।

(2) क्रान्तिकारी दल (Radical Party)—सन् 1832 में इस दल की स्थापना हुई । यह दल नाम से ही क्रान्तिकारी है । यह समाजवादी तथा कैथोलिक दलों का मध्यमार्गी है । समाजवादी दल के अभ्युदय के कारण ही इसका महत्व कम होता जा रहा है । यह इन बातों का समथक है—वैधानिक उपक्रम तथा धमनिरपेक्ष वाद । यह कैथोलिकों की प्रभुता का खण्डन करता है । राष्ट्रवाद तथा व्यक्तिगत सम्पत्ति का भी यह समर्थन करता है ।

(3) समाजवादी लोकतन्त्रीय दल (Social Democratic Party)—इस दल की स्थापना 1860 में हुई । यह पहले माक्सवादी विचारधारा से प्रभावित एव अतिवादी था परन्तु अब यह विकासवादी समाजवाद का पोषक है । यह दल उद्योगों का राष्ट्रीयकरण, श्रमिकों के लिए अधिक वेतन, सामाजिक सुरक्षा, बेकारी में सहायता, सभी को काम देने, सघीय परिषद के लिये प्रत्यक्ष निर्वाचन की व्यवस्था तथा महिला मताधिकार का पक्षपाती है ।

(4) उदारवादी दल (Liberal Party)—सन 1848 का सविधान इस दल की प्रमुख देन है । सन् 1890 तक स्विटजरलैण्ड की राजनतिक व्यवस्था पर

इस दल का प्रभुत्व बना रहा। अब इसका प्रभाव नही के बराबर ही है। यह दल व्यक्तिवादी अर्थशास्त्र के रामभरोसे सिद्धान्त (Laissez faire) का समर्थक है। यह दल समाजवादी व्यवस्था तथा संघ द्वारा प्रत्यक्ष करों की व्यवस्था का विरोधी रहा है। इसके सदस्य प्रोटेस्टेन्ट धनिक वर्ग के लोग है।

(5) साम्यवादी दल (Communist Party)—स्विटजरलण्ड में यह दल कभी भी लोकप्रिय नहीं रहा। यह मार्क्सवादी दर्शन के आधार पर साम्यवाद लाने के पक्ष मे है। प्रतिबन्ध लगे रहने के कारण इस दल ने अपना नाम बदलकर कृषक दल रख दिया है।

(6) स्वतन्त्र दल (Independent Party)—इस दल की स्थापना सन् 1935 मे हुई। यह उद्योगो मे राजकीय हस्तक्षेप का विरोध करता है। देश की राजनीति मे इसका कोई विशेष महत्व नही है।

(7) कृषक, मजदूर तथा मध्य वर्गीय दल (Farmers, Lobour and Middle Class Party)—इस दल की स्थापना सन् 1918 मे हुई। यह कृषको की आर्थिक स्थिति मे सुधार, केन्द्रवाद का समर्थन, राष्ट्रीय सुरक्षा, प्रगतिशील राष्ट्रीयता एव कृषि उत्पादन के महत्व आदि को प्रोत्साहन देता है इस दल के अधिकांश सदस्य मध्यमवर्गीय हैं।

स्विटजरलण्ड मे इन बड़े दलों के अतिरिक्त उदारवादी दल, समाजवादी दल, लोकतन्त्रात्मक दल तथा प्रोटेस्टेन्ट दल, नेशनल फ्रन्ट, नवयुवक अनुदार दल तथा राष्ट्रीय लीग आदि छोटे छोटे दल भी हैं। परन्तु इनका महत्व नहीं के बराबर ही है। आज मे चार प्रमुख दल इस प्रकार हैं —क्रान्तिकारी दल (Radical Party), कैथोलिक अनुदारवादी दल (Catholic Conservative Party), समाजवादी लोकतन्त्रीय दल (Social Democratic Party), कृषक दल (Farmer Party)।

स्विटजरलैण्ड मे राजनतिक दलो का संगठन अत्यन्त शिथिल है। राजनैतिक दलों के तीन अंग हैं —डाइट (Diet), केन्द्रीय समिति (Central Committee), तथा कार्यपालिका समिति (Executive Committee)। डाइट दल का सर्वोच्च निकाय है। इसकी बैठक वर्ष मे एक बार अवश्य होती है, जिसमे दल की वार्षिक रिपोर्ट, आय व्यय तथा समयाकालीन समस्याओं पर विचार किया जाता है। केन्द्रीय समिति के सदस्य भी प्रत्येक वर्ष डाइट के द्वारा ही निर्वाचित किये जाते हैं। यह दल की कार्यपालिका होती है यह अपने सदस्यों मे से ही अध्यक्ष, उपाध्यक्ष तथा कोषाध्यक्ष निर्वाचित करते हैं जोकि दल की कार्यकारिणी समिति का गठन करते हैं।

स्विटजरलण्ड में दल व्यवस्था की दुर्बलता के कारण (Causes of the Weaknesses of Swiss Party System)

अन्य देशों की अपेक्षा स्विटजरलण्ड की दल पद्धति को दुर्बल माना गया है। इसके कई कारण हैं जिनका उल्लेख ब्राइस ने अपनी पुस्तक 'आधुनिक लोकतन्त्र' में किया है, जोकि इस प्रकार हैं

1 शासन के स्वरूप के सम्बन्ध में जनता में कोई मतभेद नहीं है। सभी वर्ग गणतन्त्रात्मक संघीय संविधान के समर्थक हैं।

2 संघीय परिषद मे एकदलीय प्रभुत्व के स्थान पर बहुदलीय सरकार बनती है। सभी दलों को प्रतिनिधित्व उपलब्ध हो जाता है।

3 स्विटजरलैण्ड में अंतिम शक्ति जनता के हाथो मे ही निहित है।

4 अमेरिका की भाँति स्विटजरलैण्ड मे किसी राजनैतिक दल के पास संरक्षण शक्ति नही है। वे अपने समर्थको एव अनुयायियो की सेवा नही कर पाते। राजनैतिक दल अपनी इच्छा से शासकीय पदों का वितरण भी नही कर सकते हैं क्योंकि यहाँ योग्यता के आधार पर नियुक्तियाँ की जाती हैं।

5 आर्थिक दशाओं से जनता संतुष्ट है।

6 सामाजिक सामजस्यता का बाहुल्य तथा साम्प्रदायिकता एव पृथक्तावादी प्रवृत्तियों का अभाव है।

7 राष्ट्रप्रेम की भावना का बाहुल्य तथा स्थानीय व्यक्तिगत दृष्टिकोण की भावना में कमी है।

8 व्यावसायिक राजनीतिज्ञो का अभाव है।

9 स्विस नागरिको मे कर्त्तव्यनिष्ठा अधिक मिलती है एव पारितोषिक तथा उपाधियों के प्रति जनता मे उदासीनता का भाव मिलता है। इसी कारण दलबन्दी उग्र रूप धारण नही कर पाती।

10 स्विटजरलैण्ड की तटस्थता की नीति।

11 राष्ट्रीय समस्याओ की अपेक्षा कन्टनों की समस्याओ मे जनता की अधिक रुचि है।

12 स्विटजरलैण्ड मे महत्वपूण समस्याओं की अनुपस्थिति।

वास्तविकता यह है कि स्विटजरलैण्ड मे फ्रास, इगलैण्ड, अमेरिका तथा भारतवष के समान व्यावसायिक रूप से राजनीतिज्ञ नही पाये जाते हैं। स्विटजरलण्ड मे भी हित समूह (Interested Groups) पाये जाते हैं। वस्तुत स्विटजरलैण्ड मे हित समूह वहाँ की राजनैतिक प्रक्रिया के अन्तरग भाग बन गये हैं। देश मे बहुत से राजनैतिक दल हैं, इसी कारण हित समूहो पर किसी न किसी राजनैतिक दल का वरदहस्त रहता है। राजनीतिज्ञों के वेतन इतने कम हैं कि व राजनीति को एक व्यवसाय के रूप मे नही अपना सकते हैं। राजनीतिज्ञो का स्थान वेतनभोगी औद्योगिक सघो के पदाधिकारी ले लेते हैं। सघीय परिषद कानूनो का निर्माण करते समय इन हित समूहो से भी परामश करती है। प्रत्यक्ष व्यवस्थापन ने भी इन हित समूहों को प्रोत्साहन दिया है। यदि व्यवस्थापन हित समूहों के विरुद्ध होता है तो वे ऐसे व्यवस्थापन को लोक निणय म पराजित कर देते हैं। उपक्रम की पद्धति से व सघ सरकार को ऐसे प्रस्ताव अथवा विधि निर्माण करने को कहते हैं जो उनके हित मे हों। स्विटजरलण्ड मे निम्नाकित चार हित समूह अधिक लोकप्रिय हैं —

(1) The Swiss Union of Commerce and Industry (2) The Swiss Peasants Unions (3) Swiss Federation of Trade Unions, (4) The Swiss Association of Arts & Crafts

Select References

Brooks *Govt of Switzerland*
Rappard *The Govt of Switzerland*
Lowell *Govt & Politics of Continental Europe*
Finer *Major Govts of Europe*
Bryce *Modern Democracies*
Hans Hubner *How Switzerland is Governed*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 स्विटजरलण्ड म दल पद्धति का महत्व बताइए। इगलैण्ड तथा अमरिका की अपेक्षा उनका महत्व वहा पर कम क्यो है ?

2 स्विस दल पद्धति की विशेषताओ की आलोचनात्मक समीक्षा कीजिये।

3 स्विस राजनैतिक दलों के कायक्रमो का वणन कीजिए। उनकी दुबलताओं के क्या कारण हैं ?

4 स्विटजरलैण्ड के राजनीतिक दलों का वहा के जनत त्र म क्या स्थान है ? ब्रिटेन तथा अमेरिका मे पाई जाने वाली स्थिति से यह किस प्रकार भिन्न है ?
(What is the position of Political Parties in Swiss Democracy ? How does it differ from the position found in Britain & U S A)

5 स्विस सघीय न्यायालय तथा अमेरिकी उच्चतम यायालय के मध्य अ तर बताइए।
(Compare and contrast the Swiss Federal Tribunal and the American Supreme Court)

6 स्विस सघीय न्यायालय के सगठन तथा कृत्यो का वणन कीजिए।
(Describe the composition and functions of the Federal Tribuual of Switzerland)
(Agra, 1942, Alld 1950 P U 1858 Vikram 1963)

5

संघीय विधानपालिका
[Swiss Federal Legislature]

> "Switzerland is governed by the dominant petty bourgeois class. It is neither an aristocratic nor a proletarian country. All history shows that woman wins her political rights in the drawing room and in the workshop long before she goes to kitchen."
>
> —[illegible]

परिचयात्मक

संघीय परम्परा के अनुरूप स्विट्जरलैण्ड ने भी विधानपालिका के विषय में द्विसदनात्मक व्यवस्था को अपनाया है। प्रथम सदन जन प्रतिनिधित्व का प्रतीक है और द्वितीय सदन कैन्टनों अथवा राज्यों की प्रादेशिक समानता का प्रतिनिधित्व करता है। स्विस विधानमण्डल स्वरूप एवं शक्तियों की दृष्टि से इंग्लैण्ड के लोक सदन से मिलता जुलता है परन्तु स्विस विधानमण्डल की स्थिति इंग्लैण्ड की संसद के समकक्ष नहीं है क्योंकि उसको वह सम्प्रभुसम्पन्नता नहीं है जो कि ब्रिटिश संसद को प्राप्त है। लोक निर्णय की संवैधानिक परिपाटी ने संघीय विधानमण्डल की स्थिति को कुछ निर्बल बना दिया है। परन्तु इसमें दो मत नहीं हैं कि स्विस विधानमण्डल के प्रथम सदन का महत्त्व निश्चय ही अमेरिकी प्रतिनिधि सदन से कहीं अधिक शक्तिशाली एवं सम्पन्नतर है। अमेरिका में विधानपालिका का संवैधानिक स्वामी अर्थात् सर्वोच्च न्यायालय जब इसे कुदृष्टि से देखने लगता है तो कांग्रेस का शाह भागता ही प्रतीत होता है, परन्तु इस प्रकार की कोई समस्या स्विस संघीय विधानपालिका में सामने उपस्थित नहीं होती। वहाँ संघीय न्यायालय विधानमण्डल का ही शिशु है और ऐसा परवश है कि भूलकर भी उद्दण्डता करने का साहस नहीं कर सकता। जनता के अतिरिक्त कोई अन्य इसके द्वारा निर्मित विधियों पर किसी प्रकार की आपत्ति नहीं कर सकता। संघीय सभा का कैन्टनों की सरकारों पर भी सर्वोच्च अधिकार है।

स्विस संसद के दो सदन हैं—राष्ट्रीय परिषद तथा राज्य परिषद। द्विसदनात्मक व्यवस्था के अपनाने का मूल आधार ऐतिहासिक घटनाओं द्वारा प्राप्त अनुभव है। वास्तव में ऐसा देखने को बहुत कम मिलता है जबकि विधानपालिका शक्तियों के अखाड़े में बराबर रहें। इसी को दृष्टिगत रखते हुए, [illegible] ने यह विचार व्यक्त किया है कि "स्विस संघीय सभा यहाँ की संघीय [illegible] एक और दृष्टिकोण से भी अनोखी है, क्योंकि इसके दोनों सदनों में

समान ही हैं। अर्थात् निचले सदन की शक्तियाँ किसी दृष्टि से उच्च सदन से पृथक अथवा कम नहीं हैं।'

राष्ट्रीय परिषद
(National Council)

1 सगठन (Composition)

यह सघीय विधानमण्डल का निम्न सदन है। वस्तुत लोक सप्रभुता का प्रतिनिधित्व इसी सदन के द्वारा होता है। इसके सगठन का आधार क टन की जनसख्या है। सामान्यत 24000 की सख्या पर एक प्रतिनिधि का अनुपात रखा गया है। सविधान मे 12000 से अधिक जनसख्या पर भी एक प्रतिनिधि भेजने का प्रावधान है, किन्तु स्विस सविधान की धारा 72 के प्रावधान के अनुसार प्रत्येक कन्टन को चाहे उसकी जनसख्या कितनी ही हो—एक प्रतिनिधि भेजने का अधिकार प्रदान किया गया है। राष्ट्रीय परिषद के सदस्यो की सख्या 1951 तक 196 थी परन्तु एक सवैधानिक सशोधन के द्वारा बढती हुई जनसख्या तथा प्रतिनिधित्व की सीमा के मध्य समन्वय स्थापित करके सदन की सदस्य सख्या 200 निश्चित कर दी गई है।

2 निर्वाचन पद्धति (Election System)

बीस वय की अवस्था प्राप्त करने वाले प्रत्येक व्यक्ति को मताधिकार दिया गया है। पादरी, शासकीय कमचारी तथा सघ परिषद तथा राज्य परिषद के सदस्य इसके निर्वाचन मे खडे नही हो सकते। निर्वाचन गुप्त मतदान प्रणाली द्वारा होता है। सन् 1918 से पूव निर्वाचन का आधार प्रादेशिक प्रतिनिधित्व था परन्तु इसके पश्चात अब निर्वाचन प्रणाली का आधार अनुपाती प्रतिनिधित्व पद्धति (Proportional Representation) है। अनुपाती प्रणाली मे सूची पद्धति (List System) का प्रयोग किया जाता है। मतदाता व्यक्ति की अपेक्षा राजनैतिक दल को मत देते हैं। निर्वाचन की दृष्टि से सम्पूण कैंटन को एक निर्वाचन क्षेत्र माना जाता है। कैंटन प्रत्येक राजनतिक निर्वाचन क्षेत्र के लिए अपने अपने उम्मीदवारो की सूची प्रकाशित करता है। ह्यूज ने स्विस निर्वाचन प्रणाली की कुछ कमियों की ओर सकेत किया है कि मतदाता तथा प्रतिनिधियो के मध्य सम्पक उत्तरोत्तर कम होता जाता है। शासकीय नीतियों मे एकरूपता नहीं आ पाती है। इस एकरूपता के अभाव मे वे प्रभावशाली भी नहीं बन पाती। एकरूपता नही आने का मुख्य कारण है—किसी भी राजनतिक दल को प्राप्त स्पष्ट बहुमत का अभाव स्विस निर्वाचन पद्धति का एक बहुत बडा दोष यह है कि इसके अन्तगत विभिन्न विचारधाराओ मे समझौता करना पडता है। विधानमण्डल इस स्थिति को प्राप्त नही कर पाता कि वह किसी शाश्वत नीति का अनुसरण कर सके। प्रत्येक दल को लगभग बराबर प्रतिनिधित्व प्राप्त हो जाता है। अतएव उत्तरदायित्व का विभाजन हो जाता है। सघीय परिषद मे भी राजनतिक एकरूपता का अभाव रहता है जिसके फलस्वरूप वह अत्यधिक प्रभावशाली नहीं बन पाती। अभी हाल के ही वर्षों म स्त्रियों को भी मताधिकार प्रदान किया गया है। अनुपाती प्रणाली के अवगुण अपने निम्नतम विकारो को वहाँ के राजनैतिक जीवन को पूणरूप से दूषित करने मे सफल नहीं हो पाए हैं।

3 कार्यकाल (Tenure)

राष्ट्रीय परिषद का कार्यकाल सन् 1931 तक केवल तीन का वर्ष ही था। परन्तु संवैधानिक संशोधन के फलस्वरूप अब यह 4 वर्ष है। यह अमेरिकी प्रतिनिधि सदन से अधिक तथा ब्रिटिश तथा भारतीय लोक सभाओं से कम है। आस्ट्रेलिया में यह 3 वर्ष ही है। इस सम्बन्ध में एक उल्लेखनीय बात यह है कि एक अधिवेशन का अवशिष्ट कार्य दूसरे अधिवेशन द्वारा पूर्ण किया जाता है। प्राय यह देखा गया है कि एक ही सदस्य कई कई बार निर्वाचित हो जाता है जिससे राष्ट्रीय परिषद में पर्याप्त रूप से स्थिरता आ जाती है। हमारे देश तथा ब्रिटिश संविधान की परम्पराओं के सदृश कार्यपालिका की सलाह पर स्विस राष्ट्रीय विधान मण्डल के विघटन की कोई व्यवस्था नहीं पाई जाती है। यहाँ पर राष्ट्रीय विधानमण्डल का विघटन केवल उसी स्थिति में होता है जबकि संशोधन सम्बन्धी किसी प्रस्ताव पर दोनों सदनों में मतैक्य नहीं होता और लोक निर्णय उस प्रस्ताव को स्वीकार कर लेता है। इसके अधिवेशन प्रत्येक वर्ष में मार्च, जून, सितम्बर तथा दिसम्बर में होते हैं। इस सम्बन्ध में एक बात और ध्यान देने योग्य यह है कि अन्य देशों की भाँति विधानमण्डल की बैठकें बुलाने का काम कार्यपालिका का नहीं है। अधिवेशन राष्ट्रीय सभा स्वेच्छा से आमन्त्रित करती है। राष्ट्रीय सभा के असाधारण अधिवेशन 1/4 सदस्यों की माँग करने पर बुलाये जा सकते हैं। राष्ट्रीय सभा के लिए गणपूर्ति की संख्या 101 रखी गई है।

(4) पदाधिकारी (Officials of House)

राष्ट्रीय परिषद का एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष होता है, ये दोनों एक वर्ष के लिए सदन के सदस्यों द्वारा ही निर्वाचित किये जाते हैं, एक ही व्यक्ति दूसरे वर्ष उसी पद के लिए उम्मीदवार नहीं रह सकता। परम्परानुसार आगामी वर्ष के लिए उपाध्यक्ष को ही अध्यक्ष पद के लिए निर्वाचित कर लिया जाता है। सदन के अध्यक्ष का सम्मान एवं कार्यों की सीमा तथा स्वरूप भी ब्रिटिश लोकसभा के अध्यक्ष के समकक्ष नहीं है। इसका मूल कारण पदावधि का अल्प स्वरूप है। विशेषाधिकार न होते हुए भी राष्ट्रीय परिषद का अध्यक्ष निम्नलिखित कार्यों का सम्पादन करता है

1 सदन के गौरव एवं विशेषाधिकारों की रक्षा करता है।
2 सदन में अनुशासन बनाये रखता है।
3 उसे बराबर मत आने की स्थिति में निर्णायक मत देने का अधिकार है।
4 समितियों तथा आयोगों के गठन के समय अध्यक्ष एक साधारण सदस्य के रूप में मतदान करता है।

राष्ट्रीय परिषद के अध्यक्ष का पद निष्पक्षता का ही पद होता है। वह सदन की कार्यवाही में एक निष्पक्ष दर्शक के रूप में कार्य करता है परन्तु वह अमेरिका के स्पीकर की भाँति शक्तिशाली नहीं होता। वह सदन में निर्वाचन के समय भी एक साधारण सदस्य के रूप में मतदान करता है। ब्रुक्स के शब्दों में "उसका पद संसद के नेताओं द्वारा एक पुरस्कार के रूप में समझा जाता है। जिन लोगों को

इस पद पर रहने का सौभाग्य प्राप्त हुआ है उन्हें अपने सहयोगियों से एक विशेष प्रतिष्ठा प्राप्त होती है।'[1]

राज्य परिषद
(Council of the States)

1 सगठन (Organization)

यह राष्ट्रीय सभा का वरिष्ठ अथवा द्वितीय सदन है जोकि निम्न सदन के समकक्ष शक्तियों से सम्पन्न है। यह अन्य ससदीय व्यवस्थाओं की भाँति प्रथम सदन के अधीन नहीं है। कुछ दृष्टियों से यह अमेरिकी सीनेट से भी उच्च है, क्योंकि वार्षिक आय-व्यय का बजट वैकल्पिक रूप मे इस सदन में भी प्रस्तुत किया जाता है। इसके सगठन का आधार लगभग अमेरिकी सीनेट जैसा ही है। प्रत्येक कैण्टन प्रतिनिधिया के रूप मे दो सदस्य इस सदन को प्रेषित करता है चाहे उसका स्वरूप एव जनसख्या कितनी ही क्यों न हो। प्रत्येक अर्द्ध कैण्टन एक सदस्य भेजता है। इस प्रकार 38 सदस्य तो 19 पूर्ण कैण्टनो के होते हैं और 6 सदस्य छ अर्द्ध कैण्टनों द्वारा भेजे जाते हैं। कुल सदस्य सख्या 44 है। भारतीय राज्य सभा के विषय मे इस परिपाटी का अनुसरण नही किया गया है।

इस सम्बन्ध मे विशेष ध्यान देने योग्य बात यह है कि राज्य परिषद के सदस्यों का कार्यकाल, वेतन, भत्ते तथा निर्वाचन की पद्धति आदि का प्रश्न कैण्टनो की इच्छा पर ही निर्भर करता है। इसी कारण सदस्यों की कार्यावधि एव वेतनो आदि मे हमे व्यवधान देखने को मिलता है। सघ के 17 कैन्टनो मे राज्य परिषद के सदस्यों के लिए निर्वाचन की प्रत्यक्ष व्यवस्था है। 4 कन्टनो मे उनका निर्वाचन कन्टनों की जनसभाओं (Landsgemendire) के द्वारा सम्पन्न होता है। चार कैन्टनो मे राज्य परिषद के लिए सदस्यो का निर्वाचन वहाँ की विधानपालिकाओ द्वारा ही सम्पन्न होता है। इस प्रकार हमे देखते हैं कि 31 सदस्य प्रत्यक्ष निर्वाचन द्वारा, 5 नागरिक सभाओ द्वारा तथा 8 अप्रत्यक्ष निर्वाचन की पद्धति द्वारा निर्वाचित किये जाते हैं। इन सदस्यों के कार्यकाल में भी विभिन्नता पाई जाती है। इसमे 35 सदस्य लगभग 4 वर्ष के लिए हैं। 5 सदस्य 3 वर्ष के लिए तथा 4 सदस्य 1 वर्ष की अवधि के लिए निर्वाचित होते हैं। कैथोलिक पादरियो के लिए इस सदन की सदस्यता खुली हुई है। अमेरिकी सीनेट की भाँति राज्य परिषद के सदस्यो का कार्यकाल भी व्यवहार मे दीर्घकालीन होता है क्योंकि सदस्य अपनी लोकप्रियता के कारण ही बार बार निर्वाचित होते रहते हैं।

विशेषाधिकार एव उन्मुक्तियाँ (Privileges & Immunities)

1 सदस्यों को भाषणों तथा सदन के अन्य समस्त वाद विवादो मे भाग लेने का पूर्ण अधिकार है।

2 सदस्यों को केवल उनके सदन के प्रति ही उत्तरदायी ठहराया जा सकता है।

---

1 His office is considered to be a great prize by parliamentary leaders and those men who have so fortunate as to attain it enjoy special prestige among their party associates —Brooks

3 विधानमण्डल जिन विधियो को पारित करता है उनके लिये वे उत्तरदायी नहीं होते।

4 गम्भीर अपराध की स्थिति मे भी सदन के सदस्यो को सदन की अनुमति से ही बन्दी बनाया जा सकता है।

राज्य परिषद के सदस्य सघीय न्यायपालिका के सदस्य नही बन सकते। सघीय कार्यपालिका तथा राष्ट्रीय सभा के सदस्य राज्य परिषद के सदस्य नही रह सकते। सविधान की धारा 91 के अन्तगत राज्य परिषद के सदस्य अपनी कैन्टनो के अनुदेशों के बिना ही काय करते हैं। अत वे राष्ट्रीय दृष्टिकोण से विचार करते है सकीर्ण से दृष्टिकोण नही। कुछ कैन्टन अपने प्रशासकीय पदाधिकारियो को निर्वाचनो मे खडे होने की आज्ञा भी दे सकते हैं। केवल वौद (Vaud) तथा न्यूचेटल के कैन्टनों के अतिरिक्त अन्य किसी कन्टन को अपने सदस्यो को वापस बुलाने का अधिकार नही दिया गया है।

अधिवेशन, गणपूर्ति तथा वेतन (Sessions, Quoram & Salary)

राज्य परिषद के सदस्यो को वेतन कैन्टनो के राजकोषो से ही प्राप्त होता है परन्तु इसके विषय मे भी एकरूपता नहीं है। सब सदस्यो के वेतन एक समान नहीं हैं। इसके अधिवेशन मार्च, जून, सितम्बर तथा दिसम्बर के महीनो मे होते हैं। अधिवेशनों की अवधि सामान्यत 10 या 12 सप्ताह होती है। राष्ट्रीय परिषद के 1/4 सदस्य अथवा चौथाई कैन्टन राष्ट्रीय सभा के दोनो सदनों के सयुक्त अधिवेशन की भी माग कर सकते हैं। किसी भी विषय को कार्यान्वित करने के लिए राज्य परिषद के लिये 44 मे से 23 सदस्यो की उपस्थिति आवश्यक होती है। सदन की कार्यवाही बडे ही शान्तिपूर्ण वातावरण मे सम्पन्न होती है। अनुशासन स्थापित करने की कोई समस्या उत्पन्न नही होती।

राज्य परिषद के सदस्यों मे से 1 वर्ष के लिये एक सदस्य अध्यक्ष तथा दूसरा सदस्य उपाध्यक्ष निर्वाचित किया जाता है। वे दोनो एक ही कन्टन के नहीं हो सकते। भारत तथा अमेरिका की भांति स्विटजरलैण्ड का उपराष्ट्रपति वरिष्ठ सदन का पदेन अध्यक्ष नहीं रहता।

सघीय सभा की शक्तियां (Powers of Federal Assembly)

स्विस सविधान के अनुच्छद 84 के अन्तगत स्विस राष्ट्रीय सभा की शक्तियो का वर्णन किया गया है। इसमे स्विस विधान मण्डल को परिसघ की सर्वोच्च शक्ति कहा गया है। उक्त अनुच्छेद मे राष्ट्रीय सभा को उन सभी विषयो पर कानून बनाने का अधिकार दिया गया है जोकि उसके अधिकार क्षेत्र मे दिये गये हैं। धारा 71 के अन्तगत उसकी शक्तियो पर तीन प्रकार के प्रतिबन्ध हैं—

स्विस जनता के अधिकार, स्विस कन्टनों के अधिकार तथा अन्य प्राधिकरणो को सविधान द्वारा प्रदत्त अधिकार, राष्ट्रीय सभा की शक्तियां निम्नलिखित हैं—

(1) विधायी शक्तियाँ (Legislature Powers)—(i) यह सघीय सूची के समस्त विषयो के सम्बन्ध में कानून बनाती है।

(ii) सघीय क्षेत्र मे आने वाले विषयों के सम्बन्ध मे अध्यादेश प्रकाशित करने का अधिकार भी सघीय सभा को ही है।

(iii) यह संघीय अधिकारियों के निर्वाचन एवं संगठन सम्बन्धी कानूनों का निर्माण करती है।

(iv) कर्मचारियों के वेतन तथा सेवा शर्तों के सम्बन्ध मे कानून बनाती है।

(v) संघीय शासन के अन्तर्गत स्थायी पदो का निर्माण करती है।

(vi) संविधान मे संशोधन करने मे इसका प्रमुख हाथ होता है।

(vii) संघीय उत्तरदायित्व के निर्वाह के लिए कानूनो का निर्माण करती है।

(viii) राष्ट्र की बाह्य सुरक्षा के लिए कानूनो का निर्माण करती है।

(ix) कैन्टनो की सीमाओ की सुरक्षा करती है।

2 कार्यपालिका शक्तियाँ (Executive Powers)—(i) संघीय कार्यपालिका के सदस्यो तथा चांसलर का निर्वाचन कराना।

(ii) यह संघीय न्यायपालिका के न्यायाधीशों का निर्वाचन करती है।

(iii) यह संघीय शासन का सामान्य निरीक्षण करती है।

(iv) यह संघीय सेनापति का निर्वाचन करती है।

(v) इसे युद्ध की घोषणा तथा शान्ति स्थापित करने का अधिकार है।

(vi) यह विदेशो के साथ संघीय परिषद द्वारा की गई संधियों का अनुमोदन करती है।

(vii) कन्टनों द्वारा विदेशो से की गई संधियो का अनुमोदन करना।

(viii) कैन्टनो द्वारा जो पारस्परिक संधियाँ की जाती हैं यदि उनके विषय मे कोई आपत्ति हो तो उस पर विचार करना।

(ix) यदि कोई कैन्टन संवैधानिक उपबन्धो अथवा किसी संघीय कानून का उल्लंघन करता है तो उसके विरुद्ध कार्यवाही करने का अधिकार संघीय सभा को है।

(x) कार्यकारिणी पर संघीय सभा का पूर्ण नियन्त्रण है। संघीय सभा के सदस्य प्रश्न पूछ सकते हैं तथा संघीय परिषद के सदस्यो से नीतियों का स्पष्टीकरण भी करा सकते हैं।

(xi) यह संघीय न्यायालय तथा नागरिक सेवाओ पर नियन्त्रण स्थापित कर सकती है।

(3) न्यायिक शक्तियाँ (Judicial Powers)—सन् 1874 से पूर्व राष्ट्रीय सभा को असीमित शक्तिया प्राप्त थी परन्तु इस नवीन संविधान द्वारा उसकी न्यायिक शक्तियो में कुछ कमियाँ कर दी गई हैं। अब उसकी शक्तियाँ इस प्रकार हैं

(1) न्याय शासन के निरीक्षण का राष्ट्रीय सभा को अधिकार प्राप्त है।

(2) अपराधियों को क्षमादान प्रदान करने तथा उन्हें सामूहिक रूप मे भी क्षमादान प्रदान करने का अधिकार है। यह अधिकार अन्य देशो मे प्राय कार्यकारिणी को ही हुआ करता है।

(3) यदि प्रशासकीय अधिकारियो के मध्य क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवाद हो जाय तो उसका निपटारा संघीय सभा करती है।

(4) यह संघीय न्यायालय के न्यायाधीशो का निर्वाचन करती है।

(5) जनता द्वारा प्रस्तुत याचिकाओ पर निर्णय देती है।

(6) इसे सविधान की धारा 113 के अतगत प्रशासकीय विवादो पर सघीय परिषद के निणयो के विरुद्ध अपील सुनने का भी अधिकार है।

(4) वित्तीय अधिकार (Financial Powers)—(i) सघीय सरकार के बजट को स्वीकृति करना।

(ii) यह सघीय सरकार के आय तथा व्यय का निरीक्षण करती है।

(iii) यह सघीय सरकार को ऋण देने का अधिकार केद्रीय सरकार से प्राप्त कर सकती है।

सघीय सभा की स्थिति (Position of the Federal Assembly)

यद्यपि जचर (Zurcher) ने यह कहा है कि "सघीय सभा का निर्माण करते समय स्विस सविधान के निर्माताओं ने शक्तियो के पृथक्करण के सिद्धात पर कोई विशेष ध्यान नही दिया, क्योंकि उन्होने इसको प्रत्येक प्रकार की शक्तिया प्रदान की हैं।" परतु यह उसकी शक्ति का सही मूल्याकन नही है। वतमान शताब्दी मे कायपालिका का प्रभुत्व है। विधानपालिकाओ का स्तर निरतर पृष्ठिभूमि मे चला जा रहा है। इगलण्ड मे भी ससदीय सावभौमिकता मत्रिमण्डल के अधिनायकत्व के समक्ष केवल एक किताबी बात ही रह गई है।

जिस प्रकार की शक्तियाँ सघीय सभा को प्रदान की गई हैं और जिस रूप मे वे सविधान मे अकित की गई हैं उन्हें देखकर हमें ऐसा प्रतीत होता है कि स्विस सघीय सभा वास्तव म प्रभुसत्ता सम्पन्न है और ब्रिटिश ससद का स्वरूप उनके समक्ष फीका पड़ने लगता है। ब्रिटिश ससद की स्थिति को मत्रिमण्डल की स्थिति ने काफी कमजोर बना दिया है। आज हम कह सकते हैं कि ब्रिटिश ससदीय साव-भौमिकता केवल एक साहित्यिक अपवाद ही है। लोक सदन का काय अब नियत्रण करना नही, अपितु आलोचना करना मात्र ही रह गया है। ब्रिटिश लोक सदन काय नहीं करता, केवल मत्रिमण्डल द्वारा रखे गये प्रस्तावो का अनुमोदन मात्र ही करता है। परन्तु स्विस सघीय सभा की स्थिति इस प्रकार की नही है। सघीय परिषद पर उसका पूण नियत्रण है तथा राष्ट्र की नीतियों पर भी उसका अकुश प्रभावशाली है। उसे सविधान मे भी परिसघ की सर्वोच्च सत्ता कहा गया है। जिस प्रकार कि रूस मे सर्वोच्च सोवियत को राज्य सत्ता का सर्वोत्तम निकाय कहा जाता है।

अमेरिकी काग्रेस की स्थिति भी स्विस सघीय सभा की शक्तियो के समक्ष फीकी पड जाती है। काग्रेस की शक्तियो को नियत्रित करने वाली प्रथम शक्ति तो राष्ट्रपति ही है और दूसरी शक्ति उन सबका पितामह उच्चतम न्यायालय है जिसे उसकी न्यायिक पुनर्विलोकन (Judicial Review) की शक्ति के कारण काग्रेस के तृतीय सदन की सज्ञा दी जाती है। स्विटजरलैण्ड मे सघीय न्यायालय को यह शक्ति प्राप्त नहीं है वह सघीय सभा द्वारा निर्मित किसी भी कानून को अवैध घोषित नहीं कर सकता वह पूर्ण रूप से निबल तथा विधानपालिका का कान पकडा शिष्य है। केवल न्यायपालिका ही क्या कैंटनों की सरकारों पर भी सघीय सभा का नियत्रण कम कडा नहीं है। उनके द्वारा की गई सधियों का अनुमोदन भी सघीय सभा द्वारा किया जाता है। प्रशासकीय कमचारियों के क्षेत्राधिकार सम्बन्धी विवादों का

निराकरण भी सघीय सभा के द्वारा ही किया जाता है। स्विस प्रधान सेनापति की नियुक्ति भी इसके द्वारा ही होती है।

उपर्युक्त जिन शक्तियों का विवरण दिया गया है वे यह प्रमाणित करने के लिये पर्याप्त हैं कि स्विस सघीय सभा एक सप्रभुसत्ता सम्पन्न निकाय है। किन्तु यह समीक्षा पूर्ण रूप से सही नही कही जा सकती। वह सर्वोच्च नहीं है। स्विस शासकीय प्रणाली मे ससदीय सार्वभौमिकता (Parliamentary Sovereignty) के स्थान पर लोकप्रिय सप्रभुता (Popular Sovereignty) को उच्चतर स्थान दिया गया है। लोकनिर्णय (Referendum) तथा उपक्रम (Initiative) की जन शक्तियों के द्वारा सघीय सभा की सविधान सशोधन तथा विधायी शक्तियाँ भी पूर्ण रूप से नियन्त्रित हैं। इसके अतिरिक्त नागरिक अधिकारो के कारण भी सघीय सभा की शक्तियाँ सीमित हैं। इन सब बातो के अतिरिक्त आजकल व्यवहार में कार्यपालिका का महत्व बढता जा रहा है। अधिकाश कार्यों का सम्पादन उसी के द्वारा ही होता है। अधिशासी कार्यों का ज्ञान तथा कानून की विशेष योग्यता की जितनी मात्रा सघीय परिषद के पास होती है उतनी सघीय सभा के पास नही है। सघीय सभा में अनुपाती प्रणाली के कारण किसी भी राजनैतिक दल को बहुमत प्राप्त नही हो पाता है, अतएव वहाँ पर सदन का विभाजन भी बहुमत तथा अल्पमत मे नही हो पाता। वहा पर राजनैतिक गतिविधियों का रूप प्राय समझौतावादी ही होता है। अत स्विस सघीय सभा का जो स्तर तथा उसकी जो स्थिति हमे सिद्धान्त रूप मे दृष्टिगोचर होती है वास्तव मे वह वैसी नही है फिर भी वह ब्रिटिश ससद तथा अमेरिकी काग्रेस से कम प्रभावी भी नहीं है। विदेश नीति, वित्त न्याय विधि, सेना आदि सभी पर तो उसका नियन्त्रण है। वस्तुत सघीय परिषद की तो वह निर्देशिका है। सघीय कार्यपालिका की बढती हुई शक्तियो का प्रभाव उसकी शक्तियों को उत्तरोत्तर कम करता जा रहा है।

ब्रुक्स के अनुसार "जनता के निषेधाधिकार के भय से विधान मण्डल के सदस्य निर्भीक होने के स्थान पर डरपोक बन जाते हैं। इस स्थिति में उपक्रम ही उन्हें गतिशील बनाने मे सहायक होता है। फ्रास, भारत तथा इगलण्ड मे लोक सदनो के विघटन की व्यवस्था है परन्तु स्विटजरलैण्ड मे यह सम्भव नहीं है। स्विटजरलैण्ड में विघटन लोक निर्णय के पश्चात् अथवा दोनों सदनो मे सवैधानिक सशोधनो के सम्बन्ध मे मतभेद होने की स्थिति में होता है कार्यपालिका के परामर्श पर नहीं। स्विस ससद अन्य लोकतन्त्रीय देशों की भाँति राजनीति का अखाडा नहीं बनती है।

सघीय सभा मे विधि निर्माण की प्रक्रिया
(Process of Law Making)

स्विटजरलैण्ड मे कानून के दो रूप होते हैं —कानून तथा आज्ञप्ति (Decrees)। सन् 1949 से पूर्व महत्वपूर्ण कानूनो को लोक निर्णय से बचाने के लिये आज्ञप्तियो का रूप दे दिया जाता था। परन्तु अब आज्ञप्तियों को केवल एक वर्ष की ही छूट दी गई है जिसके अन्तर्गत अब जनता आज्ञप्तियों पर भी लोक निर्णय की माँग

कर सकती है। स्विस विधि निर्माण की प्रक्रिया अत्यन्त सरल एवं बोधगम्य है। यहाँ पर कानून निर्माण की प्रक्रिया इस प्रकार है

(1) विधेयक का प्रस्तुतिकरण (Introduction of the Bill)—विधेयक को किसी भी सदन मे प्रस्तुत किया जा सकता है। अधिकांश विधेयक संघीय परिषद के सदस्यों द्वारा ही प्रस्तुत किये जाते हैं। एक विधेयक एक ही समय मे दोनों सदनों मे भी प्रस्तावित किया जा सकता है। दोनों सदन एक साथ ही उस पर विचार भी कर सकते हैं। संघीय सभा कानून निर्माण के लिये संघीय परिषद से भी अनुरोध कर सकती है। उस स्थिति में संघीय परिषद सदन द्वारा दिये गए निर्देशों के अनुसार ही विधेयकों का प्रारूप तैयार करती है। उपक्रम द्वारा भी जनता अमुक प्रकार के कानून निर्माण की मांग कर सकती है। उस स्थिति में संघीय परिषद अपनी समयता अथवा असमयता का एक प्रतिवेदन प्रस्तुत करती है, संघीय सभा में कोई भी सदस्य कानून निर्माण का प्रस्ताव रख सकता है जिसे अभिधारणा (Postulate) कहा जाता है। विधेयकों का प्रारूप तैयार करने में संघीय परिषद विशेषज्ञों की सेवाएँ अर्जित करती है। विधेयक पहले किस सदन में प्रस्तावित किया जाय, इसका निर्णय दोनों सदनों के अध्यक्ष मिलकर करते हैं। यदि उनमें सहमति नहीं होती है तो निर्णय लॉटरी के द्वारा किया जाता है। धन विधेयक किसी भी सदन मे प्रस्तुत किया जा सकता है, परन्तु परम्परानुसार धन विधेयक पहले निम्न सदन में ही प्रस्तुत किये जाते हैं। संघीय परिषद के सदस्य दोनों सदनों में विधेयक के सम्बन्ध में अभिभाषण करते हैं परन्तु मतदान मे भाग नहीं लेते। यदि संघीय परिषद किसी विधेयक को अत्यावश्यक घोषित कर देती है तो दोनों सदनों को उस पर स्वीकृति देना आवश्यक हो जाता है।

(2) समिति अवस्था (Committee Stage)—प्रत्येक सदन में विधेयकों पर विचारार्थ समितियों की स्थापना उपलब्ध रहती है। ये समितियाँ अपनी बैठकें उस समय करती हैं जबकि संसद का अधिवेशन नहीं हो रहा होता है। समितियाँ विधेयक के मौलिक उद्देश्यों मे परिवर्तन नहीं करती हैं परन्तु विधेयक में अत्यावश्यक संशोधन कर देती हैं। समिति अपनी रिपोर्ट अपने प्रसूचक (Reporter) के द्वारा सदन के पास भेज देती है। यदि समिति में मतभेद होता है तो बहुमत दल तथा अल्पमत दल के एक-एक प्रसूचक सदन में अपनी रिपोर्ट पढ़कर सुनाते हैं। सदन अपनी सहमति संशोधन के पक्ष अथवा विपक्ष दोनों में ही दे सकता है। परन्तु विधेयकों पर दोनों सदनों की स्वीकृति होना आवश्यक है।

(3) सदन में विधेयकों पर स्वीकृति (Passage of the Bill in the House)—विधेयकों को दोनों सदनो की स्वीकृति प्राप्त करनी होती है। सदन मे समिति का प्रतिवेदन उपलब्ध हो जाने के उपरान्त धारावार विचार किया जाता है। इसी समय विधेयकों के सम्बन्ध में संशोधन भी प्रस्तावित किये जाते हैं। एक सदन जब विधेयक को स्वीकार कर लेता है तो दूसरे सदन में विधेयक के सम्बन्ध मे वही प्रक्रिया काम में लाई जाती है। यदि दोनों सदनों में विधेयकों के सम्बन्ध मे सहमति नहीं होती है तो दोनों सदनों के संयुक्त अधिवेशन (Joint Session) की व्यवस्था की जाती है। अथवा दोनों सदनों में से बराबर-बराबर सदस्य लेकर एक संयुक्त

(Joint Committee) की स्थापना की जाती है। यदि इस प्रकार से भी विधेयकों के सम्बन्ध मे विवाद समाप्त नही होता तो विधेयक समाप्त समझा जाता है।

जब विधेयक दोनो सदनो द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है तो उसे संघीय परिषद के अध्यक्ष के पास अन्तिम हस्ताक्षरों के लिए भेज दिया जाता है। राष्ट्रपति द्वारा स्वीकृति केवल एक औपचारिकता मात्र है। इसी के साथ विधेयक का प्रकाशन किया जाता है और उसे कार्यान्वित किया जाता है। विधेयक पर स्वीकृति की तिथि से पांच दिन के अन्दर लोक निर्णय की मांग की जा सकती है। सदन की प्रमुख समितियां इस प्रकार हैं—(1) क्षमादान समिति, (2) रेलवे रियायत समिति, (3) संघीय रेलवे समिति, (4) सीमा शुल्क समिति, (5) वित्त समिति (6) याचिका समिति, (7) विदेश समिति। इन समितियों का कार्य विधेयकों के विषय मे समस्त आवश्यक तत्व एकत्रित करना होता है।

दोनों सदनो के मध्य सम्बन्ध (Relations Between the Two Houses of Federal Assembly)

स्विस विधानपालिका के दोनों सदनो के पारस्परिक सम्बन्धो पर दृष्टिपात करते हुए प्रो० स्ट्रांग ने कहा है कि "स्विस संघीय परिषद के सदृश स्विस विधान पालिका भी अद्वितीय है। विश्व मे यही विधानपालिका है जिसके उच्च तथा निम्न सदन मे कोई अन्तर नही है।"[1] दोनो सदनो के पारस्परिक सम्बन्धो का विवेचन हम निम्नलिखित रूप मे कर सकते हैं

(i) दोनो सदनो की स्थिति समान है। केवल अमेरिका के अतिरिक्त अन्य सब देशो मे वरिष्ठ सदन की स्थिति द्वितीय श्रेणी तथा समर्पण की है। परन्तु स्विटजरलैण्ड मे वह समकक्ष है।

(ii) कोई भी विधेयक चाहे वह धन विधेयक ही क्यों न हो किसी भी सदन मे प्रस्तावित किया जा सकता है। वार्षिक आय व्यय का बजट वैकल्पिक रूप से प्रत्येक सदन मे प्रस्तुत किया जाता है अर्थात एक वर्ष वह एक सदन मे तो द्वितीय वर्ष दूसरे सदन मे प्रस्तुत किया जाता है।

(iii) विधेयकों पर दोनो सदनो की स्वीकृति आवश्यक है। मतभेद की स्थिति मे गतिरोध को एक संयुक्त समिति के द्वारा दूर करने का प्रयत्न किया जाता है और यदि यह भी सम्भव न हो सके तो विधेयक समाप्त हो जाता है। संयुक्त समिति मे दोनों सदनों के सदस्यो की संख्या समान होती है। गतिरोध के अवसर नहीं के बराबर हो जाते हैं। दोनों सदन बडी समझदारीपूर्वक सद्भावना के वातावरण मे वाद करते हैं। वे भावावेश मे नहीं आते और राष्ट्रीय हित के समक्ष दलीय हित का ध्यान कम रखते हैं।

(iv) संघीय परिषद के सदस्य दोनों सदनो के अधिवेशनो मे भाग लेते हैं। अन्य देशों मे कार्यपालिका पर लोक सदन का प्रभुत्व रहता है। स्विटजरलैण्ड मे दोनों

---

1 Swiss legislature like the Swiss executive is unique it is the only legislature in the world the function whose upper house are in no way differentiated from those of the lower —Prof Strong

सदनो की शक्ति इस क्षेत्र मे भी समान ही है। अमेरिका मे सीनेट निम्न सदन की अपेक्षा अधिक शक्तिशाली है।

(v) संघीय न्यायालय, प्रधान सेनापति, चांसलर आदि की नियुक्ति मे दोनो सदनो का योगदान समान ही रहता है।

(vi) सशोधनो मे दोनो सदनो की शक्तियाँ समान हैं।

(viii) राष्ट्रीय सभा द्वारा कैन्टनो के ऊपर जो विविध प्रकार के नियन्त्रण होते हैं उसमे भी दोनों सदनो की स्थिति समान ही होती है।

परन्तु वर्तमान समय म व्यावहारिक रूप से राज्य परिषद का प्रभाव उत्तरोत्तर कम होता जा रहा है जिसके कारण इस प्रकार हैं

1 राज्य परिषद के कुछ सदस्यो का कार्यकाल बहुत कम है।

2 उनके निर्वाचन मे भी एकरूपता का अभाव है।

3 वे कन्टनो के कोष से वेतन पाते हैं और उनके वेतनो मे भी एकरूपता का अभाव है।

4 राष्ट्रीय परिषद जन सम्प्रभुता का प्रतिनिधित्व करती है, जिसके कारण उसका शक्तिशाली होना स्वाभाविक ही है।

5 प्रतिभाशाली व्यक्ति राज्य परिषद् की अपेक्षा राष्ट्रीय परिषद् की सदस्यता को अधिक श्रेयष्कर समझते हैं। परन्तु फिर भी यह स्वीकार करना पडेगा कि इगलैण्ड की लॉर्ड सभा तथा भारत की राज्य सभा से राज्य परिषद की स्थिति श्रेष्ठतर और अधिक सुदृढ़ है।

स्विस राज्य परिषद को अमेरिकी सीनेट तथा इगलैण्ड की लॉर्ड सभा से तुलना
(Swiss Council of States Comapred with American Senate and British House of the Lords)

1 स्विस राज्य परिषद तथा अमेरिकी सीनेट (Council of States & Senate)

(i) ह्यूज (Hughes) के अनुसार "स्विस राज्य परिषद की गिरती हुई प्रतिष्ठा का एक कारण यह है कि उसके पास काय का अभाव रहता है परन्तु अमेरिकी सीनेट के पास काम का आधिक्य रहता है।

(ii) अमेरिकी सीनेट के पास खोज करने की शक्ति है। वह राष्ट्रपति के मन्त्रिमण्डल के सदस्यो तथा अन्य शासनाधिकारियों के सम्बन्ध मे भी खोज कर सकती है। अतएव लोग उससे भयभीत रहते हैं, परन्तु स्विटजरलण्ड मे ऐसा नहीं है।

(iii) स्विस राज्य परिषद के सदस्यो मे वेतन, कार्यकाल तथा निर्वाचन पद्धति म कई अन्तर हैं परन्तु अमेरिकी सीनेट में ऐसा नही है।

(iv) अमेरिका मे सीनेट के सदस्य बनने के लिए लोग प्रयत्नशील रहते हैं परन्तु स्विटजरलण्ड मे दूरदर्शी तथा अनुभवी व्यक्ति ही राष्ट्रीय परिषद् की सदस्यता को प्राथमिकता प्रदान करते हैं।

(v) राज्य परिषद मे धन विधेयक प्रस्तावित हो सकता है परन्तु अमेरिका में धन विधेयक सदैव ही प्रतिनिधि सदन मे ही प्रस्तावित किया जाता है।

(vi) अमेरिकी सीनेट का कभी विघटन नहीं होता, जबकि स्विस राज्य परिषद् का विघटन सम्भव है।

(vii) अमेरिका में उपराष्ट्रपति सीनेट का पदेन अध्यक्ष होता है परन्तु स्विस राज्य परिषद में ऐसा नहीं है। वहाँ पर अध्यक्ष केवल 1 वर्ष के लिए ही निर्वाचित किया जाता है।

(viii) राष्ट्रपति द्वारा की गई नियुक्तियों का सीनेट समर्थन करती है परन्तु स्विस राज्य परिषद इस प्रकार का कार्य नहीं करती।

(ix) सीनेट को धनिकों एवं पूंजीपतियों का घर कहा जाता है। परन्तु इसके विपरीत मुनरो के शब्दों में "स्विस राज्य परिषद् को कोई भी व्यक्ति प्रतिक्रियावाद का गढ़ अथवा प्रगति के पक्ष को रोकने वाली संस्था नहीं कहता।"

(x) स्विस राज्य परिषद कई पदाधिकारियों के निर्वाचन में भाग लेती है परन्तु सीनेट उपराष्ट्रपति पद के लिए निर्वाचन में केवल उस समय भाग लेती है जबकि किसी उम्मीदवार को स्पष्ट बहुमत नहीं मिला हो।

(xi) राष्ट्रपति अथवा उच्चतम न्यायालय के न्यायाधीश के विरुद्ध महाभियोग की प्रक्रिया में भी सीनेट एक न्यायालय का रूप धारण करती है, परन्तु स्विस कार्यपालिका के विषय में यह बात प्रयुक्त नहीं होती।

स्विस राज्य परिषद तथा लॉर्ड सभा (Council of States & House of Lords)

स्विस राज्य परिषद तथा लॉर्ड सभा में तुलना का महत्व भी अनोखा ही है। दोनों ही वरिष्ठ सदन हैं। पहले लॉर्ड सभा पर्याप्त शक्तिशाली सदन था, परन्तु सन् 1911 का वर्ष उसके लिये अभिशाप सिद्ध हुआ और उसकी शक्तियों पर भयंकर कुठाराघात हुआ। इसी प्रकार सन 1874 के नवीन संविधान में राज्य परिषद की शक्तियों में भी कुछ न कुछ कमी हुई है। दोनों सदनों की स्थिति की तुलना इस प्रकार की जा सकती है।

(1) लॉर्ड सभा के सदस्यों की संख्या स्विस राज्य परिषद से कहीं अधिक है।

(2) लॉर्ड सभा एक ऐतिहासिक सदन है जबकि स्विस राज्य परिषद एक निर्मित सदन है।

(3) लॉर्ड सभा पूर्णरूप से एक स्थायी सदन है परन्तु स्विस राज्य परिषद एक स्थायी सदन नहीं है।

(4) लॉर्ड सभा दीर्घकाल से एक प्रतिक्रियावादी सदन रही है। परन्तु राज्य परिषद के विषय में मुनरो ने कहा है कि "स्विस राज्य परिषद प्रतिक्रियावाद का गढ़ नहीं रही और न कभी उसने प्रगति को ही अवरुद्ध किया है।"[1] लार्ड सभा ने तो सदैव ही प्रगतिशील विधेयकों का विरोध किया है।

(5) लॉर्ड सभा में धन विधेयक प्रस्तुत नहीं होते परन्तु वे स्विस राज्य परिषद में प्रस्तावित किए जा सकते हैं।

(6) लॉर्ड सभा में कई प्रकार के सदस्य मिलते हैं और उनमे अधिकांशत

---

1 No one ever speaks of the swiss council of States as a citadel of reaction or brake upon the whells of progress —*Munro*

आनुवंशिक पीयस ही होते हैं परन्तु स्विस राज्य परिषद मे इस प्रकार के सदस्यों के कई वग नहीं मिलते।

(7) लॉड सभा लोक सदन द्वारा स्वीकृत विधेयकों को एक वष से अधिक नहीं रोक सकती, परन्तु स्विस राज्य पर्षिद चाहे तो पूणरूप से विधेयको को असफल करा सकती है। धन विधेयको के विषय मे भी उसकी शक्ति बराबर है।

(8) लॉड सभा का ब्रिटिश मन्त्रिमण्डल पर कोई नियन्त्रण नहीं है परन्तु इसके विपरीत स्विस राज्य परिषद का सघीय कायपालिका पर पूण नियन्त्रण है। यह उसके निर्वाचन मे भी भाग लेती है।

(9) लॉड सभा के अधिवेशन अल्पकालीन होते हैं और उसकी गणपूर्ति की सख्या भी बहुत अल्प है, परन्तु यह स्थिति स्विस कायपालिका के सम्बध मे नही है। यहाँ पर 44 मे से 23 सदस्यों की उपस्थिति अनिवाय है। लॉड सभा की कायवाहियों में उसके सदस्य काम में रुचि भी लेते हैं।

(10) लॉड सभा केवल एक विधेयकों का पुनर्वाचन करने वाला निकाय मात्र ही रह गया है पर तु राज्य परिषद का स्तर ऐसा नही है। वहाँ पर महत्वपूण विधेयक भी प्रस्तुत किये जाते हैं।

(11) लॉड सभा कायपालिका द्वारा की गई सधियो का समथन एव पुष्टि नहीं करती परन्तु राज्य परिषद इस प्रकार की पुष्टि में सक्रिय भाग लेती है।

यद्यपि दोनो ही वरिष्ठ सदन हैं और आधुनिक युग में राज्य परिषद की शक्तियो मे भारी कमी भी हुई है पर तु फिर भी उसका स्तर घटकर लॉड सभा की भाँति द्वितीय श्रेणी का ही रह गया है। लाड सभा अनुदारवादी दल का गढ है परन्तु राज्य परिषद पर किसी दल का एकाधिकार नही है।

Select References

Rappard *The Govt of Switzerland*
Munro *Govts of Europe*
Zurcher *Govts of Continental Europe*
Hans Huber *How Switzerland is Governed*
Finer *Theory & Practice of Modern Govts*
R C Ghosh *The Govt of Switzerland*
Bryce *Modern Democracies (i)*
Strong *Modern Political Constitution*
John Brown Mason *Federal Govt in Switzerland*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 स्विस सघीय सभा के दोनों सदनों के सगठन तथा कार्यों का वणन कीजिए। (Describe the composition and functions of both the Houses of the Federal Assembly of Switzerland)

2 स्विस सघीय विधानमण्डल की काय प्रणाली पर एक निबन्ध लिखिये। (Write a critical essay on the working of the Swiss Federal Legislature)

3 "स्विस सविधान के निर्माताओं ने सघीय सभा को सभी प्रकार की शक्तियाँ प्रदान कीं—विधायी, प्रशासकीय और यायिक भी।" इस कथन की समीक्षा कीजिए।

(The makers of the Swiss constitution conferred on the federal Assembly all kinds of authority, legislature, executive and even Judicial " Comment)

4 अमेरिका से भी अधिक मात्रा मे स्विटजरलण्ड मे सघीय सभा के दोनो सदनो को समान अधिकार प्राप्त हैं। राष्ट्रीय सभा और राज्य परिषद के बीच सम्बन्ध बतलाइये।

(In greater that in America, the two houses of the federal Assembly have equal powers in Switzerland Examine the relation between the national Assembly and the Council of states)

5 सघीय सभा की सर्वोच्चता पर कौन कौन प्रतिबन्ध हैं ? स्विस सघीय सभा की शक्ति और स्थिति की तुलना ब्रिटिश ससद से कीजिए।

(What limitations have been imposed on the Supremacy of the federal Assembly ? Compare and contrast the powers and position of the Swiss federal Assembly with that of the British parliament)

6 'स्विटजरलण्ड मे मन्त्रिमण्डल और विधानमण्डल का सम्बन्ध अन्य देशों से भिन्न है।' इस सम्बन्ध की स्पष्ट व्याख्या कीजिए और स्विस विधानमण्डल तथा कार्यपालिका की अनोखी प्रवृत्ति को बतलाइये।

("The relation between the Swiss ministers to the legislative body is different from that which exists in any other country Explain this relation fully and point out the unique nature of the Swiss Legislature and Executive)

7 स्विस विधान मण्डल के सगठन तथा शक्तियों का वर्णन कीजिए तथा उन सिद्धान्तों पर प्रकाश डालिए जिनके द्वारा इनके सम्बन्ध स्विस सघ कार्यपालिका से नियमित होते हैं।

(Give an account of the Composition and powers of the Swiss federal Legislature ? What are the principles which regulate its relations with the Federal Executive) (Gwalior U 1965)

6

कैन्टनो की शासन व्यवस्था

[The Govt of Cantons]

"नागरिक की दृष्टि मे कैन्टन एक जीवित वास्तविकता है तथा सघ तो उनके लिये एक प्रशासकीय मशीनरी से अधिक कुछ नहीं है।" —Andre Siegfried

स्विस सघ की इकाइयो को कैन्टन कहा जाता है। सघ के आधार कैन्टन हैं और कैन्टनो की आधारशिला कम्यून हैं। स्विटजरलण्ड के नागरिको का अपने कैन्टनों से अधिक लगाव है। केन्द्र सरकार के प्रति उनमे इतनी आसीनता नहीं है। स्विटजरलण्ड की प्रकृति यद्यपि केन्द्रीकरण की ओर है परन्तु फिर भी वहाँ के नागरिक जीवन मे कैन्टनों का महत्वपूर्ण स्थान है। कैन्टन सघीय शक्ति के स्रोत हैं। प्रत्येक कैन्टन की अपनी सरकार है तथा उसका सविधान है। प्रत्येक कैन्टन की जनता को अपने सविधान को अपनी इच्छानुकूल निर्मित करने का पूर्ण अधिकार प्राप्त है परन्तु उसमे निम्नांकित तीन प्रतिबन्धो का पालन करना आवश्यक है

(i) कैन्टनों के सविधान सघीय शासन के विरुद्ध नहीं होने चाहिए।

(ii) जनता को राजनैतिक अधिकारों के प्रयोग की पूर्ण स्वतन्त्रता होनी चाहिए।

(iii) सविधान कैन्टन की जनता द्वारा स्वीकृत होना चाहिए तथा उसमे सशोधन करने का अधिकार भी जनता का ही होना चाहिए।

स्विटजरलैण्ड मे आज भी कैन्टनों का सम्मान है और वे राजनैतिक जीवन के केन्द्र बिन्दु बने हुए हैं। स्विटजरलण्ड मे 25 कैन्टन हैं, जिसमे 19 पूर्ण कैन्टन हैं, तथा 6 अर्द्ध कैन्टन। स्विटजरलैण्ड मे कैन्टनों मे दो प्रकार की शासन व्यवस्थाएँ विद्यमान हैं—पहली व्यवस्था के अन्तर्गत जनता स्वय व्यवस्थापन मे भाग लेती है। इस व्यवस्था को लैण्डसजीमैनडाई (Landsgemendie) कहते हैं। यह व्यवस्था एक पूर्ण कैन्टन मे तथा चार अर्द्ध कैन्टनों मे विद्यमान है। अन्य कैन्टनों मे दूसरी व्यवस्था विद्यमान है जिसके अन्तर्गत जनता प्रशासन एव व्यवस्थापन मे अपने द्वारा निर्वाचित प्रतिनिधियों के द्वारा शासन में भाग लेती है। कैन्टनों को केवल सघ की राजनैतिक इकाई मात्र नही समझना चाहिए। वे वस्तुत सघीय राज्य के अन्तर्गत विकसित राजनैतिक समुदाय हैं। कैन्टनों के द्वारा ही स्थानीय स्वशासन का नियन्त्रण होता है। 5 कैन्टनों के अतिरिक्त लगभग अन्य सभी में समान व्यवस्था पाई जाती है। लैण्डसजीमैनडाई का उल्लेख हम प्रत्यक्ष लोकतन्त्र वाले अध्याय मे कर चुके हैं।

कैन्टनों का राजनैतिक ढाँचा
(Political Structure of the Canton)

कन्टनों की व्यवस्थापिकाएँ (Cantonal Legislatures)

स्विटजरलैण्ड के 19 कैन्टनों में प्रतिनिधि प्रकार का लोकतन्त्र है। ऐसे प्रत्येक कैन्टन मे वयस्क मताधिकार की व्यवस्था है। ऐसे कैन्टनों में महानगर परिषदो (Great Councils) की व्यवस्था है। यह एक ससदीय प्रकार की व्यवस्थापिका है। महापरिषद के सदस्यो का निर्वाचन अनुपाती प्रतिनिधित्व के आधार पर होता है। कुछ कन्टनो मे इस प्रणाली का प्रयोग नहीं किया जाता और वहाँ पर सदस्यो का निर्वाचन बहुमत पद्धति के आधार पर ही होता है। समस्त कैन्टनों में महापरिषद के कायकाल में भी समानता नही है। महापरिषद के सदस्य विभिन्न कैन्टनों मे 1 से लेकर 5 वर्षों तक के लिए निर्वाचित होते हैं। इन सदस्यों को वेतन नहीं मिलता अपितु उन्हें परिषद की बैठको में भाग लेने पर भत्ता मिलता है। महापरिषद के निम्नलिखित काय हैं

1 बजट को पारित करना।
2 कैन्टन की कायपालिका के सदस्यों की नियुक्ति करना।
3 न्यायाधीशों तथा अन्य सावजनिक पदाधिकारियों की नियुक्ति करना।
4 विधियों का निर्माण करना।

महापरिषद में सदस्यों की सख्या 32 से लेकर 228 तक होती है। कैन्टनों की जनसख्या को देखते हुए यह सख्या अत्यधिक है परन्तु वेतन व्यवस्था नही होने के कारण कैन्टन के कोष पर इसका कोई विशेष अत्यधिक भार नहीं पडता है।

स्विटजरलैण्ड के कुछ कैन्टन ऐसे भी हैं, जिनमे प्रत्यक्ष जनतन्त्र का मूत रूप देखा जा सकता है। इनमे प्रतिनिधित्व प्रकार की विधान पालिकाएँ नहीं हैं। इनमे प्रत्यक्ष जनतन्त्र है तथा जनता के सभी वयस्क सदस्य विधि निर्माण काय मे भाग लेते हैं। इस प्रकार के लोकतन्त्र को खुले वातावरण का प्रजातन्त्र (Open air type Democracy) कहा जाता है जो सभा विधि निर्माण के कार्यों का सम्पादन करती है उस लण्डसजीमेंडी (Landsgemendie) कहते हैं। जनता के समस्त वयस्क नागरिक एक निश्चित स्थान पर एकत्रित होकर प्रत्यक्ष मतदान (हाथ उठाकर) द्वारा विधियों का निर्माण करते हैं एव कायपालिका के सदस्यों का चयन करते हैं तथा राज्य परिषद के लिए भी सदस्यो का चयन करते हैं। इसी सभा को कैन्टनो के सविधान में परिवतन करने का अधिकार है। जो वयस्क मताधिकारी अकारण ही इसकी बैठकों से अनुपस्थित रहते हैं उन पर जुर्माना किया जाता है इससे सदस्य सामूहिक भावना से गर्भित रहते हैं तथा इसी रूप मे प्राथना करते हैं तथा आसन ग्रहण करते हैं। यही सभा कैन्टन के अध्यक्ष का भी निर्वाचन करती है। समिति में वाद विवादों के लिए पर्याप्त समय नहीं मिलता है, अत इसके लिए एक छोटी सी सलाहकार समिति (Advisory Committee) की रचना की जाती है। कैन्टन सरकार के अध्यक्ष को लैण्डसमन (Landsman) कहा जाता है। इसका काय विधि निर्माण, वार्षिक बजट तथा अन्य निर्वाचन सम्बन्धी कार्यों को पूर्ण करना है। रैपड का यह कथन उचित ही है कि यह विश्वास करना कठिन है कि एक अजायबघर की वस्तु के रूप मे तथा आदिम लोकतन्त्र की पुण्य स्मृति के रूप में यह सभा कैसे जीवित रह सकी है।

कन्टनों की कायपालिका (Cantonal Executive)

स्विटजरलैण्ड के प्रत्येक कैन्टन में एक कायपालिका की व्यवस्था की गई है।

इस कार्यपालिका को फ्रेंच भाषा भाषी कैन्टनों में 'सरकारी परिषद' (Government Council) कहा जाता है तथा जर्मन भाषा भाषी कैन्टनों मे इसे राज्य परिषद कहा जाता है। इसका स्वरूप भी बहुल है। प्रत्येक कैन्टन की कार्यपालिका मे 5 से लेकर 11 तक सदस्य होते हैं। कैन्टोनल कार्यपालिका के सदस्यों का निर्वाचन कैन्टनो के विधान मण्डलों द्वारा होता है। जुग तथा टिसीनो कैन्टनों मे कार्यपालिका का निर्वाचन अनुपाती प्रणाली के द्वारा सम्पन्न होता है। प्रत्येक कार्यपालिका का एक अध्यक्ष तथा एक उपाध्यक्ष होता है। इसके कार्य केन्द्र में संघीय कार्यपालिका के समान ही हैं। कैन्टोनल कार्यपालिका के सदस्य दोबारा भी चुनाव लड सकते हैं। कार्यकारिणी के अध्यक्ष को 'लैण्ड्समैन (Landsman) कहा जाता है। कैन्टन की कार्यपालिका के प्रमुख कार्य इस प्रकार हैं

(i) विधेयकों को व्यवस्थापिका के समक्ष प्रस्तुत करना।

(ii) जिन विधेयकों को व्यवस्थापिका द्वारा स्वीकार कर लिया जाता है उन्हें कार्यपालिका कार्यान्वित करती है।

(iii) व्यवस्थापिका के समक्ष प्रशासन सम्बन्धी प्रतिवेदन कैन्टन की कार्यपालिका प्रस्तुत करती है। सिद्धान्त में तो कार्यकारिणी व्यवस्थापिका के प्रति उत्तरदायी है परन्तु व्यवहार में वह उसका मार्गदर्शन करती है।

कैन्टनों की न्यायपालिका (Cantonal Judiciary)

प्रत्येक कैन्टन की अपनी न्याय व्यवस्था है क्योंकि वहाँ संघीय न्यायालय की शाखाएँ नहीं हैं। कैन्टन में सबसे छोटे न्यायालय को शान्ति न्यायालय कहा जाता है। ये न्यायालय दीवानी प्रकार के विवाद सुनते हैं। इन न्यायालयों का पहला कर्तव्य दोनो पक्षों में समझौता कराने का प्रयत्न होता है और जब समझौता नहीं हो पाता तब ये कानून के अनुसार दण्ड की व्यवस्था करते हैं, इनके ऊपर जिला न्यायालय (District Courts) होते हैं। प्रत्येक जिला न्यायालय मे 5 से लेकर 7 तक न्यायाधीश होते हैं। कैन्टनो मे फौजदारी तथा दीवानी प्रकार के विवाद सुनने के लिए पृथक पृथक न्यायालय होते हैं। फौजदारी प्रकार के विवादो के लिए जूरी (Jury) की भी व्यवस्था है। प्रत्येक कैन्टन में एक उच्च न्यायालय की भी व्यवस्था है जिसके सदस्य कैन्टन की व्यवस्थापिका द्वारा 4 वर्ष के लिए निर्वाचित किये जाते हैं। कैन्टनों में न्यायाधीशों को बार बार निर्वाचित करने की परम्परा है। उच्च न्यायालय के द्वारा दोनों प्रकार के विवादो का सुनवाई की जाती है। फौजदारी विवादों की सुनवाई एक जूरी की सहायता से होती है जिसके सदस्य जनता द्वारा निर्वाचित होते हैं। इस न्यायालय को भी न्यायिक पुनरीक्षण का अधिकार नहीं है।

प्रदेशो तथा कम्यूनो का शासन
(Administration of Regions & Communes)

स्विटजरलैण्ड मे बड़े तथा छोटे दोनों ही प्रकार के कैन्टन हैं। बड़े-बड़े कैन्टनों को प्रदेशों मे विभाजित किया गया है। छोटे छोटे कैन्टनों में केवल कम्यून की व्यवस्था है। बड़े-बड़े कैन्टनों को प्रदेशों तथा प्रदेशों को कम्यूनों मे विभाजित किया गया है। प्रत्येक प्रदेश के प्रशासन का एक मुखिया होता है जिसका निर्वाचन जनता द्वारा होता है। मुखिया ही अध्यादेशों एवं कानूनों को कार्यान्वित करता है। यही मुखिया न्यायालय के निर्णयों को भी कार्यान्वित करता है।

कम्यून (Commune) कैन्टन की सबसे अधिक महत्वपूर्ण इकाई है। स्विटजरलैण्ड में लगभग 3164 कम्यून हैं। ये वहाँ के राजनैतिक जीवन की आधार

मिलाएँ हैं। इसी कारण हेस ह्यूबर ने कहा है कि "स्विटजरलैण्ड कम्यूनों का देश है।"[1] कम्यून जनसंख्या तथा क्षेत्रफल की दृष्टि से एक दूसरे से भिन्न हैं। 5 कम्यूनों की जनसंख्या 1 लाख से ऊपर है। लगभग 20 कम्यूनों की जनसंख्या 10,000 से 50 000 के बीच में है। स्विटजरलैण्ड के सबसे छोटे कम्यून की जनसंख्या 14 है। स्विटजरलैण्ड में कम्यून भी दो प्रकार के हैं—शहरी कम्यून तथा ग्रामीण कम्यून। लगभग 30 प्रतिशत जनसंख्या शहरी कम्यूनों में तथा शेष 70 प्रतिशत जनसंख्या ग्रामीण कम्यूनों में निवास करती है।

प्रत्येक कम्यून में जनतन्त्रीय शासन व्यवस्था है। प्रत्येक कम्यून में एक व्यवस्थापिका होती है जिन्हें 'सामान्य परिषद' (General Council) कहा जाता है। नागरिकों द्वारा ही इसका निर्वाचन सम्पन्न होता है। कम्यून की सीमा के समस्त वयस्क पुरुष नागरिक इसके सदस्य होते हैं। कुछ बड़े बड़े कम्यूनों में जहाँ पर समस्त नागरिकों को एक ही स्थान पर एकत्रित करना सम्भव नहीं होता वहाँ प्रतिनिधि प्रकार की शासन व्यवस्था स्थापित की गई है। सभी कम्यूनों में कैण्टनों की भाँति लोक निर्णय तथा उपक्रम की व्यवस्था की गई है।" हेस ह्यूबर के शब्दों में "स्विस कम्यून बहुत सी बातों में इंगलैण्ड के पेरिश, जिले तथा काउण्टियों की अपेक्षा अधिक स्वतन्त्र तथा संगठन में अधिक लोकतन्त्रीय है।"[2] स्विटजरलैण्ड के नागरिक को तीन स्तरों पर नागरिकता प्राप्त होती है—राष्ट्रीय, कैण्टोनल तथा कम्यून। वास्तव में स्विटजरलैण्ड कम्यूनों का अद्भुत देश है। स्विस नागरिक के जीवन में कम्यूनों का विशिष्ट महत्व है।

कम्यून की प्रशंसा करते हुए लार्ड ब्राइस ने कहा है कि "कम्यून स्विटजरलैण्ड के न केवल प्रशासकीय भवन का आधार है वरन वह एक प्रशिक्षण है जिसे लोगों ने अभ्यास के रूप में प्राप्त किया है जिससे वे लोकतन्त्रीय संस्थाओं को चलाने में सफल हुए हैं। कम्यून व्यवस्था की सफलता हम इससे भी माप सकते हैं कि आज तक केन्द्र सरकार को उनके कार्यों में हस्तक्षेप करने की आवश्यकता प्रतीत नहीं हुई। प्रत्येक कम्यून में एक कार्यकारिणी होती है जिसे कम्यून परिषद (Commune Council) कहा जाता है। इसका भी स्वरूप बहुलवादी है। शिक्षा, स्वास्थ्य, पुलिस, जल वितरण, विद्युत आदि की व्यवस्था करना कार्यकारिणी का ही कार्य है।

Select References

Hans Huber *How Switzerland is Governed*
Rappard *The Govt & Politics of Switzerland*
Bryce *Modern Democracies*

परीक्षोपयोगी प्रश्न

1 स्विस कैण्टनों की शासन व्यवस्था का वर्णन कीजिए।
(Describe Cantonal Administration of Switzerland.)

2 स्विस प्रत्यक्ष लोकतन्त्रीय व्यवस्था में कम्यून का महत्व बतलाइए।
(Assest the importance of Commune in the Direct Democracy of Switzerland.)

1 Switzerland is a characteristic country of Communes —Hans Huber
2 The swiss communes are more independent and in many respects democratic in their organization than the English Parishes rural districts and countries —*Hans Huber*